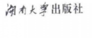
A Study of the Fiscal Budget Issues of the California State Government in the USA

美国加州州政府财政预算问题研究

张双照　编著

湖南大学出版社



A Study of
the Fiscal Budget Issues of
the California State
Government in the USA

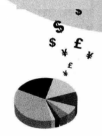


责任编辑：陈建华 郭蔚 封面设计：吴颖辉

A Study of the Fiscal Budget Issues of the California State Government in the USA

美国加州州政府财政预算问题研究

张双照 编著



湖南大学出版社

内容简介

加州既是美国的一个人口大州，也是美国的一个经济强州。本书较为详尽地介绍了加州州政府政治制度、州政府财政预算、财政收支等内容，对于了解美国加州州政府财政预算问题较有助益。全书分为两大部分。第一章至第五章是对加州州议会立法分析室所提供的英文文献资料予以归纳整理以后的主要内容。本书第六章则着重阐述了加州州政府财政制度的主要特点及其施政重点。通过对加州州政府财政预算问题的研究了解，不仅可以窥知州政府在美国社会经济生活中的职能和作用，而且对于如何改进我国地方政府的公共服务工作，推动社会经济发展，也具有一定的借鉴和参考价值。

图书在版编目（CIP）数据

美国加州州政府财政预算问题研究/张双照编著．—长沙：湖南大学出版社，2015．9

ISBN 978－7－5667－0911－0

Ⅰ．①美…　Ⅱ．①张…　Ⅲ．①地方预算—财政管理—研究—美国　Ⅳ．①F817．122

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 159043 号

美国加州州政府财政预算问题研究
MEIGUO JIAZHOU ZHOUZHENGFU CAIZHENG YUSUAN WENTI YANJIU

作　　者：张双照　**编著**
责任编辑：陈建华　郭　蔚　**责任校对**：全　健　**责任印制**：陈　燕
印　　装：长沙市雅捷印务有限公司
开　　本：710×1000　16 开　**印张**：11．75　**字数**：230 千
版　　次：2015 年 10 月第 1 版　**印次**：2015 年 10 月第 1 次印刷
书　　号：ISBN 978－7－5667－0911－0/F・391
定　　价：30．00 元

出 版 人：雷　鸣
出版发行：湖南大学出版社
社　　址：湖南・长沙・岳麓山　**邮　　编**：410082
电　　话：0731－88822559(发行部)，88821327(编辑室)，88821006(出版部)
传　　真：0731－88649312(发行部)，88822264(总编室)
网　　址：http://www.hnupress.com
电子邮箱：presschenjh@hnu.edu.cn

前　言

根据美国联邦宪法的规定，各个州政府不但享有宪法赋予联邦政府以外的各项保留权力（Reserved Powers），而且还与联邦政府享有若干共同权力（Concurrent Powers）。联邦宪法保留给各个州政府的权力计有：（1）监管州内商务；（2）办理选举事务；（3）规定公共卫生、公共安全和公共道德标准；（4）设立地方政府；（5）批准联邦宪法修正案；（6）设置民兵组织（即国民警卫队）。联邦宪法赋予联邦与州政府同时行使的共同权力计有：（1）课税权；（2）举债权；（3）立法权和执法权；（4）设立法院，行使司法审判权；（5）为本行政区域内的居民提供一般公共福利；（6）拥有设立银行及公司法人组织的许可权等。由此可见，各个州政府在美国的政治、经济和社会发展过程中实具有举足轻重的地位。

加利福尼亚州（California State，简称加州），位于美国的西海岸，面积411 000余平方公里，有人口3 500万左右，城市人口占90%以上。位于加州中北部的萨克拉门托（Sacramento）是加州的州政府所在地，位于加州太平洋沿岸的旧金山（San Francisco）和洛杉矶（Los Angeles）则是美国面向亚太地区的门户和高度国际化的大都市。

加州共有58个县（County），其中约有数百个大小不等的市镇（Municipality）。在58个县中，基本上是由各县选民选举产生的监理委员会（Board of Supervisors）负责该县的公共事务管理。大多数市镇则由该市镇选民选举产生的市政委员会（Council）或市政经理（City Manager）负责该市镇的公共事务管理。任期基本上均为四年，连选得连任。事实上，市镇比县的自治程度还要高些。

加州的经济结构，原是以农业、渔业、矿业、工业制造业、影视业、商业外贸等传统产业为主，但自20世纪90年代以来，由于以计算机为中心的信息技术和新经济产业的迅速发展，不仅导致加州的经济结构发生巨大变化，而且也使加州的就业增长率和人均收入增长率都高于美国全国平均增长率的一倍以上。据美国《商业周刊》2000年4月30日报道，加州一州的经济总量即占美国全国经济总量的14%，是美国最小的22个州的总和。因此，加州既是美国的一个人口大州，也是美国的一个经济强州。

2000年冬，以湖南省人大常委会谢佑卿副主任为团长的赴美考察团一行，应美国加州州议会的邀请前往访问。在访问期间，加州州议会领导人为了增进相互了解起见，特将州议会对该州州政府2000—2001年度财政预算案的审查分析报告及其相关文献资料共八卷相赠。2001年夏，经省人大常委会主任会议讨论，决定将上述英文文献资料交由财经委列为一项科研课题，并交由财经委员会张双照委员负责翻译整理并对加州州政府的财政预算问题加以研究。最终，由笔者负责撰写的《美国加州州政府财政预算问题研究》文稿，终于2002年夏如期完成。当时，财经委还组织省人大常委会有关领导和专家对本研究课题文稿进行了鉴定并给予了高度评价。嗣后，财经委决定将本研究课题文稿付印成册（湘新出准字2002第195号），并于2003年1月召开湖南省第九届人大最后一次常委会期间分送给全体与会人员参阅。

2002年秋，以省人大农业委员会傅学俭主任为团长的赴美考察团再次应加州州议会的邀请访问时，加州州议会则以介绍加州历史背景及现行政治制度为主要内容的《加利福尼亚的立法机构（California's Legislature）》一书相赠。当该考察团成员归来后，即将该书送交本人参阅。我发现该书较为详尽地介绍了加州州政府的立法、行政和司法制度及其运作方式，对于了解加州州政府的整个政治制度极有助益。为此，我特将之翻译整理成《加州州政府政治制度研究》一文，分期连续刊登于《人民之友》月刊2004年第1期至第9期。

由于政府的财政预算问题既与其社会经济发展息息相关，也与其政府的政治制度紧密相连，因此，我特决定将《美国加州州政府政治制度研究》一文的内容并入先前撰述的《美国加州州政府财政预算问题研究》一书之中并正式公开出版。如此，不但可使读者能更为完整地了解美国加州州政府财政预算问题的全貌，而且也可体现湖南省第九届省人大常委会两次组团赴美考察的具体成果。

本书的第一章至第五章是对加州州议会立法分析室所提供的英文文献资料予以归纳整理以后的主要内容。本书第六章则着重阐述了加州州政府财政制度的主要特点及其施政重点，也是本人当时研究加州州政府财政预算问题之后的主要结论。

个人认为，通过对加州州政府财政预算问题的研究了解，不仅可以窥知州政府在美国社会经济生活中的职能和作用，而且对于如何进一步改进我国地方政府的公共服务工作，推动社会经济发展，也具有一定的借鉴和参考价值。

张双照

2014年冬于湖南大学北校区

目　次

第一章　加州州政府政治制度简介

美国联邦及州政府的政治权力基本上分为立法、行政和司法三部分。美国加州州政府的机构组织和职权配置，亦如联邦政府一样，是按照“三权分立，互相制衡”的原则予以设定的。其目的是要防止政府的任何部门或个人任意独断专行。因此，州政府组织包括立法、行政和司法三个部门。立法部门以州议会为代表；行政部门以州长为代表；司法部门以加州最高法院为代表。三者之间实存在着一种相互制约而又相互依存的关系。兹就加州州政府的立法、行政和司法制度简介如后。

一、立法制度及其运作方式

（一）州议会的议员制度

加州州政府的立法部门以州议会为主体。州议会不仅拥有立法权、弹劾权和重要人事任命的确认权，而且还拥有财政预算拨款的审批权和财政审计监督权，所以在整个州政府的组织结构中是一个举足轻重的最高权力部门。由于州议会是根据“多数决”的原则集体行使其职权，所以议员便是州议会行使其职权的主体。

州议会由参、众两院构成，是为两院制。参议院与众议院在职权上的主要区别有两点：一是参议院比众议院具有较大的人事任命确认权；二是参议院可以充当弹劾案的审判机关。加州参、众两院的议员名额基本上是固定的，即：参议院议员（Senator）为 40 名；众议院议员（Assembly member）为 80 名。参、众两院的议员选区按人口分配，其选区范围要根据每隔 10 年进行的人口普查结果予以相应调整。根据 1990 年人口普查的结果，在加州 3 200 万人口中，参议院每一议员代表大约 80 万人口，众议院每一议员代表大约 40 万人口。参、众两院议员的选举是在偶数年份的 11 月第一个星期一之后的第一个星期二举行。

参议院议员的每一届任期为四年，众议院议员的每一届任期为两年。根据

加州 1990 年公民投票通过的 140 号提案规定，每一州参议员的任期只能以两届为限，每一州众议员的任期只能以三届为限。每隔两年要对其中半数议员进行改选。其目的是使每一届议会由新老议员组成，以利于立法工作的连续性。

参选州议员的基本条件是：（1）必须年满 18 周岁以上；（2）必须是美国公民；（3）必须在加州居住满三年以上；（4）必须在该选区居住满一年以上。

根据加州公民服务报酬委员会（California Citizens Compensation Commission）于 2000 年 3 月 16 日通过的薪酬及福利决议，州议会一般议员的年薪为 99 000 美元；众议院议长、参议院副议长（或称临时议长），参、众两院少数党领袖每人年薪为 113 850 美元；参、众两院多数党领袖每人年薪为106 425 美元。议员在参加会议期间或经规章委员会批准从事立法调研等公务活动期间，目前规定每一议员的食宿津贴为每日 121 美元。至于交通津贴，则要根据不同情况区别对待。如果乘用自有交通工具，将按每一英里 0.185 美元的标准予以补助；如果搭乘一般公共交通工具，以其实际发生的费用实报实销；如果搭乘政府机构提供的交通工具，则不给任何津贴。

此外，根据 1990 年公民投票通过的 112 号提案规定，州议会的议员不得接受任何谢礼或酬金。随后，州议会也制定了相关的法律，规定凡经选举产生的加州官员都不得收受谢礼或酬金。与此同时，对于一般礼品的收受也作了明确的限制，即在任何一年中，从任何单一来源收受的礼品，其总值不得超过 250 美元。

（二）州议会的领导成员

1. 众议院（Assembly）

（1）议长（Speaker）。由众议院议员的多数票选举产生，每届任期两年，负责对众议院事务的全面监督和管理。他或她并有任命各个政策专门委员会主席及其成员的权力。

（2）副议长（Speaker Pro Tempore，或称临时议长）和助理副议长（Assistant Speaker Pro Tempore）。两者均由议长任命。其职责是当议长因故缺席时，代理履行议长的职权，其中包括主持众议院大会的定期会议等。

（3）众议院多数党领袖和少数党领袖（Majority Floor Leader and Minority Floor Leader）。多数党领袖由议长从其本党的议员中选派，其任务是协助议长工作，为议长出谋划策，协助督导众议院的各项议程顺利进行。少数党领袖则由少数党议会党团小组指派，担任该党在众议院会场的代表，负责策划并指导该党议员在议会中的活动。

（4）众议院规章委员会（The Assembly Rules Committee）。规章委员会

实际上就是众议院的执行委员会。根据现行规章，该委员会由八名议员组成，委员会的主席一般由议长从本党议员中选任。其余七名委员，分别由议长选派四名，由少数党领袖在本党议员中选派三名（其中一人为副主席）。另由多数党和少数党领袖各自选派一名候补委员。议长本人也可成为该委员会的成员之一。规章委员会的主要职责是：a. 负责监管众议院的议事工作；b. 向各政策专门委员会交办需要审查的议案；c. 研究并改进众议院的议事工作并提出改革的建议和意见；d. 审批众议院一般工作人员的人事任命、薪资标准以及各个委员会工作人员的管理办法；e. 为议员及各个委员会的办公室提供后勤支援，并审批各项经费开支等。为了协助各个委员会的行政、财务和议事工作起见，规章委员会还特地聘用了以行政主任为首的一批工作人员来执行该委员会的各项职责。

2. 参议院（Senate）

（1）议长（President）。根据规定，由副州长兼任，不须另行选举。其主要职责就是担任大会主席。其他职权规定见后。

（2）副议长（President Pro Tempore，或称临时议长）。由参议院议员的多数票选举产生，每届任期四年。其任务是当副州长因故缺席或不能履行议长职责时，由其代为履行参议院议长的职责。不过，由于副议长具有一般参议员的身份，因此，他或她仍然保有一般参议员的一切权利。同时，副议长也是参院规章委员会当然主席，实际上是由其负责参议院的全面管理和监督工作。

（3）参议院多数党和少数党议会领袖。多数党和少数党的议会领袖分别从其参议院的党团小组成员中选任。其职责与前述众议院多数党和少数党领袖相同。

（4）参议院规章委员会（The Senate Committee on Rules）。该委员会由参议院副议长当然担任主席。其他四名委员均从参议院议员中选举产生。其职能与众院规章委员会相同。

3. 参、众两院联合规章委员会（The Joint Rules Committee）

该委员会实为州议会参、众两院的联合执行委员会。不论是在开会期间或闭会期间，该委员会均持续存在并负责管理州议会的议事工作。该委员会的成员由以下人员组成：（1）众议院规章委员会的成员；（2）众议院多数及少数党议会领袖；（3）众议院议长；（4）参议院规章委员会的四位成员；（5）为使该委员会成员中的参议员和众议员在数量上保持均等起见，参议院规章委员会还可选任一些其他的参议员参与其中。该委员会的职权包括：（1）协调参、众两院及各个委员会的工作关系，尽力减少重复劳动；（2）有权搜集对州议会议员有用的数据和统计资料，批准立法法律顾问参与诉讼案件以及参加全国州议会

领袖会议的工作；(3) 有权任命并聘用除联合预算和联合审计委员会以外所有两院联合委员会的主席和工作人员。总之，该委员会的主要功能就是要促进并便利两院的联合立法工作，并将两院共同关心的问题向州议会参、众两院提出报告，从而达到参、众两院得以协调一致的目的。

(三) 州议会的审议机构

1. 参、众两院的政策委员会 (Policy Committees)

据统计，在每一届会议期间，州议会除了要审议很多宪法修正案和决议案以外，还要审议大约 7 000 件的立法议案。为了应付如此大量而又题材各异的立法议案起见，就有必要设计并利用一种带有专业性质的政策委员会制度，负责立法议案的初审工作。以致有人认为，这些带有专门性质的政策委员会实是州议会的基础工作组成部分。目前，州议会的众议院中，计有 29 个常设的政策专门委员会；参议院中常设的政策专门委员会计有 24 个。众议院的政策委员会是根据大会决议设立的，其委员会的主席和委员由议长指派；参议院的政策委员会则根据参议院的决议成立，其委员会的主席和委员由参院规章委员会指派。

由于每一个政策委员会都是专门研究某一特定领域的议题，因此，提交处理的立法议案也要与委员会成员的专业知识具有一定的联系，所以在选拔各个政策委员会的主席及其委员人选时，既要考虑其政治上的因素，也要考虑其专业知识及其以往的工作经历。例如，司法委员会的成员，多半都是律师出身；教育委员会的成员，很多都具有教师或教育工作者的工作经历；农业委员会的成员多是代表农村选区的议员。当政策委员会对规章委员会提交的立法议案完成审议之后，就要对该议案提出审议报告。

此外，为了研究参、从两院共同关心的问题，还可根据法律或共同决议或两院联合规章委员会的要求，成立由参、众两院同等数量的议员组成的联合委员会。联合委员会的主席和委员均由众议院议长及参院规章委员会分别推荐任命。在参、众两院休会期间，州议会的政策专门委员会和联合委员会即在全州范围内就某些特定议题举行听证会，听取有关各界人士的意见。

2. 参、众两院的预算委员会 (The Budget Committees)

参、众两院的预算委员会是对州长提出的预算议案行使初审权的审议机构，也是州议会中工作负担最重、权力最大的委员会。当州长于每年 1 月 10 日之前将下一财政年度的预算议案向州议会提出以后，众、参两院的预算委员会和立法分析室 (LAO) 就要对之进行仔细地审查。各个政策委员会也要分组举行听证会，听取各方意见。预算委员会的责任就是要在维持预算收支平衡

的基础上，在规定期限以内协调各方对预算提出的种种要求。

3. *参、众两院的拨款委员会*（The Appropriations Committees）

凡属涉及拨款、增加州政府的职责、扩大州政府的职能、以及导致财政收入的巨大损失或州政府支出的减少等议案，都须经由众、参两院的拨款委员会举行听证会并提出审议意见后，方可提交参、众两院大会讨论并付诸表决。不论是直接或间接涉及上述任何一项准则的议案，都必须通过众、参两院政策委员会和拨款委员会的审议才行。根据这一规章的适用原则，凡须经由州议会审议的议案中，约有 80％的议案都须先由政策委员会和拨款委员会进行初审。

4. *参、众两院联合预算委员会*（The Joint Legislative Budget Committee）

为了提高州议会对预算建议案的审议水平，加强对行政部门的制衡力度，加州州议会于 1951 年通过立法设立了具有永久性的联合预算委员会。该委员会由八名众议员和八名参议员组成。其委员人选分别由众议院议长及参议院规章委员会任命。委员会主席由其委员会成员选举产生。根据该委员会规章的要求，至少要各有四名以上的议员出席会议方能构成法定人数。其职责是要就加州预算、州政府的财政收支、加州的政府机构组织和职能等有关情况查明事实真相并向州议会及其他有关委员会提出建议和意见，进而化解众、参两院的分歧，最终达成一项为两院多数议员都能接受的共同决议。

5. *参、众两院联合审计委员会*（The Joint Legislative Audit Committee）

通过长期的实践证明，州议会如要检验其在决策过程中所采用的财务及业务信息的可靠性，只有通过州议会自身的独立审计和实地调查研究，而不能完全依赖行政部门所提供的审计信息。为此，州议会特于 1955 年通过立法设立联合审计委员会。该委员会的职责就是要对州政府的预算执行情况实施独立的事后审计和实地调查，以便能向众、参两院提出实事求是的报告和建议，从而为各个政策委员会提供立法议案审议的参考。

（四）州议会的工作机构

设置工作机构的目的主要是为州议会众、参两院的立法、监督和决策工作提供法律、财政、审计以及信息服务等方面的专业性支助。

1. *立法法律顾问室*（The Office of the Legislative Counsel）

立法法律顾问室成立于 1913 年，是一个专为州议会及其议员在其从事立法工作活动中提供各种法律咨询服务而又不带有任何党派色彩的工作机构。该室由一名首席立法法律顾问负责领导工作，由一个包括 80 名以上的律师工作团队协助其工作。首席立法法律顾问是在每届州议会定期召开大会的开幕之际，根据众、参两院的共同决议选任。其任期直至其继任人选被选任就职为

止。由于立法法律顾问室必须在州议会的所有会议期间提供法律服务，所以除在州议会大厦保持一个常设办事处外，还要在附近分设若干办事处。

首席立法法律顾问及其助手与州议会及其议员之间总是保持一种法律顾问与委托人之间的关系。因此，作为受托人的一方对委托人交办的事项，对外界负有保密的义务。

立法法律顾问室的主要职责计有：(1) 协助议员起草立法议案，并就有关问题提供法律上的意见和建议；(2) 在州议会及其各个委员会审议或修正议案的过程中提供帮助；(3) 协助州政府的各个机构起草立法提案；(4) 为立法调查委员会提供法律咨询；(5) 如有 25 名以上的选举人提供一项法律创制提案而又认为可能需要交付全州公民投票复决时，立法法律顾问室负有协助起草提案的义务。事实上，由州议会审议的大部分立法议案、决议和宪法修正案，基本上都是由首席立法法律顾问及其律师工作团队成员代为起草的。任何一项立法议案，即使其草案实际上不是由立法法律顾问室起草的，但也必须先经该室签字认可，方可向州议会提出审议。

此外，立法法律顾问室还有以下的责任：(1) 对州议会制定的法律，要协助保持其法典的准确性；(2) 经由众、参两院联合规章委员会的批准前提下，要参与涉及州议会及其委员会或议员的诉讼案件；(3) 通过该室的立法数据中心（The Legislative Data Center）为州议会提供数据处理服务等。

首席立法法律顾问也是“加州法律修改委员会”和“加州统一州法委员会”的当然委员。

2. 立法分析室（The Legislative Analyst's Office）

立法分析室是一个专为州议会及其联合预算委员会提供财政预算、信息及咨询服务而又不带有任何党派色彩的工作机构，直接受联合预算委员会的监管。该室现有工作人员 52 名，其中专业人员约占 3/4，后勤支援人员约占 1/4，由一名首席立法分析师负责领导工作。

该室的主要职责，就是负责对州长每年向州议会提交的预算议案进行分析，并要在州议会收到预算议案的六周以内向众、参两院提交“预算议案分析”（Analysis of The Budget Bill）、年度预算“透视与问题”（Perspectives and Issues）等预算分析报告，以供举行预算议案听证和审议的参考。在该预算议案分析报告中所提出的各种建议，只能是立法分析室的意见，并不代表联合预算委员会的观点。众、参两院各个委员会的议员接受与否，悉听尊便。其次，在州议会对预算议案进行审议的整个过程中，该室均须派员参与协助审议工作，并就预算议案分析报告中的调查结果和建议问题作证。此外，该室还要对州议会特别感兴趣的问题提供调研报告；要根据保密的原则回应议员们索取

财政及政策问题资料的个别请求；要就交付全州公民投票的提案作出分析等。

3. 加州法律修改委员会（The California Law Revision Commission）

加州法律修改委员会成立于1953年。该委员会由以下人员组成：（1）州议会参议员、众议员各一名；（2）由州长任命七名委员，但须提请参议院确认同意方可，其任期为四年；（3）州议会首席立法法律顾问为当然委员。由州长任命的委员，于出席会议期间，对每人每日发放津贴100美元，其在履行委员职务期间的差旅费实报实销。该委员会由委员互选一人为主席，并授权主席任命执行秘书一名，也可聘用其他必要的工作人员。该委员会中由州长任命的委员及其聘用的工作人员，对于任何法规的通过与否或被州长否决与否等问题均应严守中立。

该委员会的主要职责是：（1）为了发现法律中的缺点及其不合时宜的地方，必须对加州的习惯法、成文法和司法判例经常进行检查并听取和审查有关的意见，从而提出必要的改革建议；（2）对于违反宪法精神或含义不清而应废除的成文法，应提出明确取消的建议；（3）定期会议期间，该委员会必须就其研究项目及其将要研究的细目向州议会提出报告。而所有将要研究的项目或细目均须由州议会众、参两院的共同决议批准后方可进行。该项报告、证据和拟议中的立法提案均须在该委员会的监督下由州出版局印刷出版。

该委员会既要和州议会的各个立法委员会进行合作，同时，也可与加州的任何律师协会或有关学术团体进行合作，还可在州政府总务处处长的同意下，与加州的高等院校、法学院或其他研究机构或合格的个人签订合同为该委员会从事研究工作。此外，州立图书馆、其他州政府机构以及律师公会理事会也有义务协助该委员会的工作。

4. 加州统一州法委员会（The Commission on Uniform State Law）

加州统一州法委员会成立于1927年。该委员会由以下人员组成：（1）众、参两院议员各一人；（2）由州长任命委员六名；（3）州议会首席立法法律顾问为当然委员。由州长任命的每一位委员必须是加州律师公会中具有名望的会员，其任期为四年，在其任期中，除了因履行委员职责而发生的差旅费可以实报实销以外，无其他任何额外报酬。

该委员会的成员必须出席全国统一州法委员会的会议（The National Conference of Commission on Uniform State Law）。而且他们还必须尽其所能促进全国各州在所有共同问题上的法律统一性。凡属参与统一州法问题联合临时调查委员会的议员成员，同时享有州议会联合调查委员会的相同权力和责任。

5. 州审计局（Bureau of State Audits）

州审计局是在州议会联合审计委员会指导下的一个工作机构，其职责是对

州政府的财务报表进行检查并向州议会及联合审计委员会提出审计报告，其中包括绩效审计意见等。设立州审计局的宗旨是要促进州政府厉行节约，提高效率，改进服务。

该局由州审计长负责领导工作。州审计长一职由州长从联合审计委员会提名的三位候选人中选任一人担任，每届任期四年。州审计长依法有权聘任副审计长、专业人员、技术人员和办事人员协助其工作。

6. *加州研究局*（The California Research Bureau）

加州研究局（CRB）实际上是加州州立图书馆的一个分支机构。该局于1991年成立。其目的是为州议会议员及州长办公室提供研究服务的帮助。该局的主要服务项目包括：(1) 根据州议会及州长的要求，从事政策性问题的研究，并且维持相当多的出版项目；(2) 提供保密性的研究援助，诸如在研拟立法提案方面提供帮助；(3) 研究局的图书室为州议会提供个人图书服务，如提供参考资料、新闻以及其他检索服务等。

（五）州议会的办事机构

根据加州宪法规定，众、参两院有权选任其办事机构的负责人员，而两院的规章委员会则有权为众、参两院的各个委员会及议员聘用必需的工作人员。雇员的工作分配完全由两院的规章委员会决定。他们既可被安排到大会会议厅工作，也可被安排为各个委员会或个别议员服务。由规章委员会确定聘用条件，并从众、参两院的“应急预算基金”（Contingent Fund）中支付其聘用人员的薪资。他们认为，在缺乏自有后勤支援和信息来源的条件下，州议会就会很难按照“三权分立”的设想成为一个具有平等和独立地位的政府部门来发挥其应有的作用。

1. *众议院主任秘书室*（Chief Clerk of the Assembly）

众议院主任秘书是由众议院多数票选举产生的三位非议员官员之一（其他两位为众院警卫长和牧师）。作为众议院主任秘书人选的基本条件，必须是精通州议会议事规则的专家。主任秘书除了要负责议会的会议组织工作以外，还要协调并监督下属30余名职员的日常工作。这些工作人员的主要职责是：(1) 会议记录；(2) 会议文件；(3) 协助处理议程每一阶段的所有立法事宜，并要将这些信息通过出版物和互联网公之于众。

此外，该室的议案誊正登录组（The Engrossing and Enrolling Unit）对于已经修正和重印的每一议案务求打印准确无误；该室的议员发言分析组（The Floor Analysis Unit）则在众议院议员席对每一议案投票表决之前，负责协调并编辑由各政策委员会顾问们书写的分析材料。该室另还出版了三种重要

的出版物以供立法者及关注的公众参考：一是“众议院每日议程简报”（Assembly Daily File），主要介绍委员会听证会和议员席开会的议事日程；二是“众院每日议事录”（The Assembly Daily Journal）；三是“众议院简史”（The Assembly History）。

2. 参议院秘书室（Secretary of the Senate）

参议院的秘书长是由参议院议员选举产生的三位非议员官员之一（其他两位为参院警卫长和牧师）。参议院秘书室的职责基本上与众议院的主任秘书室相同。

3. 众、参两院的警卫队（Sergeant at Arms）

众、参两院的警卫长（Chief Sergeants）及其保安官员都享有加州法律赋予治安官员的一切权力。其主要职责，就是在州议会的大会期间，在各委员会的听证会期间以及在州议会的大厅和议会走廊上维持秩序并维护会议的正常礼仪。州议会的警卫长由众、参两院多数票选举产生。现任众议院警卫长隆纳尔德·裴恩（Ronald E. Pane）是于1996年4月选任的，现任参议院警卫长汤尼·小比尔德（Tony Beard Jr）是于1979年12月选任的。

警卫长及其下属的保安官员也为州议会的议员及专门委员会提供其他各种杂项服务。例如，在州议会两院休会期间，众议院的保安官员往往仍然跟随专门委员会成员出差承担会议记录工作等。与此同时，警卫长及其保安官员也可行使其治安官员的法定权力。

4. 众议院议长办公室（The Speaker's Staff）

作为加州众议院议长，事实上要对三个不同的选区负责：一是要对议长原来的议员选区人民负责；二是作为全州性的政治人物和领袖，要对全州人民负责；三是要对众议院投票选他或她到达领导地位的全体议员负责。此外，众议院议长还是众议院与加州社会各界主要领袖人物和首都华盛顿联邦政府之间的联络代表。为了履行上述这些职责，议长办公室的工作班子就必须保持有一批具有各种才能而又背景各异的工作人员。这些工作人员，不仅要具有处理一般文书事务方面的人才，而且还需要具有处理加州各个领域公共事务的专家顾问。例如，当议长需要对加州的不同社会团体和公民发表演说时，办公室的相关专家、顾问就要针对不同的场合为其简报要点并准备讲话稿。此外，议长办公室还要设置一名专与全州媒体打交道的新闻联络员。

当然，议长办公室的工作人员成分和特性，可能会因议长本人的性格和喜爱不同而异，但有一点则是共同的，那就是要负责使议长在每一天都能得知加州面临的重大问题。

5. 参议院副议长办公室（The President Pro Tempore's Staff）。

参议院副议长办公室由办公室主任（Chief of Staff）负责领导工作。办公室主任的职责如下：（1）充任副议长与众院议长办公室、州长办公室、参议员、众议员以及行政当局之间的联络员；（2）直接监督管理副议长办公室的工作人员；（3）协调由本室专业人员提出的立法规划；（4）审批需要副议长签字认可的演讲稿和通信函件；（5）监督协调副议长的活动日程。

6. 参议院研究室（Senate Office of Research）

参议院研究室（SOR）是参议院规章委员会根据参院两党议员的一致意见作为参院研究和战略政策规划单位而于 1969 年成立的。参院研究室是在规章委员会的指导下，为整个参议院提供研究服务并致力于研究切实有效的公共政策。该室的各类专家顾问可为参院每一位议员在研究解决问题时提供思路和意见；可就政策问题组织听证会；可以协助起草法规并设法使之获得通过。该室提供的分析和建议力求客观。在参议院对于州长提请确认人事任命的听证会期间，该室还有责任向规章委员会提供如何询问被任命人的问题。

7. 多数党和少数党领导小组顾问团（Majority and Minority Caucus Consultants）

加州众议院的每一个政党领导小组（民主党和共和党）都会得到多数党或少数党顾问团工作人员的支援。这些带有党派色彩的官员总是会处心积虑地去参与领导政策发展、立法调研、委员会的检查工作和人员安排等各个方面。他们要保持会议记录，通过信息系统与议员的选区办事处保持紧密的工作关系，并与政党组织和政治问题保持与时俱进的步伐。

8. 委员会顾问团（Committee Consultants）

委员会的顾问团实是支撑州议会各个委员会运转的骨干。委员会的顾问要直接向其所属委员会的主席及其他委员负责。精通某一题材领域的知识是作为顾问的基本先决条件。委员会顾问的主要职责，一是要为召开委员会会议作准备；二是要对提交该委员会审议听证的议案进行分析并向委员会及关心该议案的公众提供议案内容摘要；三是当议案发起人不能出席时，要向委员会代为提出议案。一般来说，每一委员会至少要安排一名顾问以协助其立法工作。在众议院，委员会顾问的主要工作，是在委员会审议的议案提交大会审议时，承担书写议员席的发言分析。在拨款、教育以及涉及财政收入与税收等重要委员会中，往往要增加一批顾问工作人员以协助其立法工作。委员会如有一名以上的顾问，就要任命其中一位为首席顾问，负责监督协调其集体活动。

9. 加州州议会革新培训及介绍认识州议会项目讲习所（The CAPITOL Institute）

由于议员的任期限制及工作人员的巨大更替，以致每当召开新一届州议会时，很多新进的议员和新进的工作人员因对州议会的内部工作程序和制度不熟悉而严重影响州议会的工作效率。为了应对这种情况，众议院特地设置了“加州众议院革新培训及介绍认识州议会项目讲习所”（其原文为 California Assembly Program for Innovative Training and Orientation for the Legislature，简称“The CAPITOL Institute”）。该讲习所的主要目的是对新进议员及工作人员实施一项综合性的培训，课程内容着重于政府公共机构的职能、政策和行政运作等方面的知识。

工作人员培训教室位于州议会办公大楼内，工作人员的培训内容包括预算程序、立法程序、行政程序、议案跟踪、选区个案调查工作、管理培训等。议员培训内容包括委员会主席介绍如何向大会陈述立法问题以及众议院主任秘书介绍议员席的发言程序等。据称，该项目对于众议院的组织工作的确具有积极的效果，并且大大改进了整个州议会的议事工作效率。

10. *立法数据中心*（The Legislative Data Center）

立法数据中心成立于 1985 年。当时，担任众议院的议长威利·小布朗（Willie L. Brown Jr）曾指示立法法律顾问室用在线计算机网络将州议会与各个议员选区办事处联系起来。设置该项新系统的目的，就是要将业已于 1982 年安装在州议会办公大楼的原有电脑系统加以改进并扩大其功能。

由立法数据中心操控的计算机网络，其主要功能就是使立法者及其工作人员通过安装在每一办公室的计算机终端能够很容易取得任何立法信息。通过这一系统可以取得的信息包括提出议案的历史背景、议案正文、每日议事简报、委员会分析以及全部加州法典等。上述这些类目的内容每年都会不断更新，从而为使用者提供最新的信息和最大的便利。

自 1993 年起，为公众提供的业已颁布的法规都是通过州议会计算机网络来获得的，其立法信息的准确性和广泛性程度对立法者和一般公众都是相同的。新的法律又要求立法法律顾问室将立法数据中心的数据库与互联网加以联接起来。如此一来，就可使全州和全世界的计算机用户都能从互联网上获得加州的立法信息。不过，由该中心提供的服务主要还是着重于适应加州议员办公室的实际需要。

11. *加利福尼亚研究中心*（The Center for California Studies）

在加州州立大学萨克拉门托分校内设立的加利福尼亚研究中心负责实施的加州公共政策研究员基金项目，计有众议院研究员基金（Assembly Fellowship）、行政研究员基金（The Executive Fellowship）、司法行政研究员基金（Judicial Administration Fellowship）及参议院研究员基金（Senate Fellow-

ship)。

此外，该中心还在现有的研究员中选拔一名联邦与州政府关系研究员至华盛顿特区加州讲习所学习工作。所有这些项目的学术资格条件基本相似，即每一项目的接纳标准要以具有学士学位为先决条件。这一为全国公认的研究生项目，不仅对加州公共政策的研究和推行具有积极的贡献，而且也为年轻大学毕业生提供了从事公共服务的极好机会，并且也为其未来的职业生涯提供了一次预备性的演练。

在1999—2000学年及财政年度中，计有众议院研究员18名，参议院研究员18名，行政研究员18名，司法行政研究员5名，联邦与州政府关系研究员1名，总共60名。在2000—2001年度，政府给予研究员的每月津贴为1 882美元，并为其提供全面的保健福利。该公共政策研究项目的学习时间为11个月，每人可以获得12个单位的研究生课程学分。

他们认为，上述这些项目是以纳税人的最低成本为政府提供了一个高质研究的知识库。事实证明，无数的实习人员和研究员以后都在为州议会及州政府的其他单位服务。有的被选为州议会议员，有的在众议院担任重要的顾问和行政管理者，其他一些研究员则遍布于司法、教育、新闻、地方政府及州级机构等各个服务部门。

12. 众议院主任秘书室实习生项目（Chief Clerk's Internship Program）

1989年，众议院主任秘书室与加州大学戴维斯分校，及加州州立大学萨克拉门托分校合作实施了一个有偿实习项目。该项目是为大学本科高年级学生提供在主任秘书室全日工作实习的机会。实习时间约为5～7个月，实习生同时可以获得有效的本科学分。在实习期间，要求实习生全心贯注于立法程序中的错综复杂过程，实习的工作内容包括议员发言稿修正追踪、议案誊正和登录、议案修正以及联络任务等。此外，还为实习生举办专题讨论会，使之能与州政府立法、行政和司法部门的代表人士进行交流，增进对政府各个部门的认识。迄今，已有40余位大学生参与了这个实习项目，而且大多数实习生最终都能在立法工作部门获得正式的就业岗位。

（六）州议会的立法工作制度

根据加州宪法规定，众、参两院应分别通过其规范议事程序的议事规章（Standing Rules）和指导其两院之间议事程序的联合规章（Joint Rules）之后，其组织工作方算完成。众、参两院的议事规章，实质上就是规定两院在处理议案、修正案、文件印刷、费用开支、议会礼节、官员职责以及议员的行为准则和特权等各方面的做法。

1. 立法议案的种类

立法议案不仅包括财政、预算议案和各种非财政议案，而且还包括宪法修正案和各种决议案。据统计，在每一届州议会的正常会期之中，除了要审议很多宪法修正案和其他一些决议案以外，还需要审议平均约达 7 000 件的一般立法议案。要由众、参两院予以审议及表决的议案约有如下几类：

（1）财政议案（Fiscal Bill）。凡涉及财政收入或财政拨款的提案，都属于财政议案。对于这类议案，按照规定，除了要由两院有关政策委员会举行听证会进行初审以外，还必须由两院的拨款委员会举行听证会并作出赞成或反对通过的建议。

（2）预算议案（Budget Bill）。预算议案是指由州财政厅负责筹编而由州长向州议会提交的下一财政年度州政府财政收支建议案。按照规定，当预算建议案一经提交州议会以后，一方面要由联合预算委员会立法分析室进行详尽地审查分析，另一方面还要由众、参两院预算委员会举行不同层次的小组听证会，听取并协调各有关方面的意见，期望既能达到预算平衡的目的，又能调和各个方面的需求。

（3）非财政议案（Nonfiscal Bill）。所谓非财政议案，就是对于州政府没有任何财务影响而并不需要众、参两院拨款委员会或预算委员会举行听证审议的提案。非财政议案一般只要求众、参两院相关政策委员会举行听证会并进行审议。

（4）宪法修正案（Constitutional Amendments）。宪法修正案如由州议会的众院或参院提出，则需众、参两院议员应到人数 2/3 的赞成票方可，并且必须提请加州选民直接投票表决，而由加州合格选民的多数票通过批准，才能成为加州宪法的一部分。不过，在提请加州全体公民投票表决前，州议会还可予以修改或撤销。公民投票或复决（Referendum）通常与加州的初选或普选同时举行。

（5）决议（Resolutions）。州议会中需要表决通过的决议计有三类：a. 联合决议（Joint Resolutions）。这种众、参两院联合决议，主要是代表加州州议会向国会请愿，对提交国会的立法议案或对联邦政府的某项施政计划表示赞成或不赞成的态度。此外，还可利用联合决议的方式来批准联邦宪法的修正案。b. 共同决议（Concurrent Resolutions）。这种由众、参两院审议并通过的共同决议，主要是针对涉及州议会众、参两院的共同事务而作出的立法决定。例如：采用联合规章，设立联合委员会，命令行政部门向州议会提出专题报告以及纪念去世的议员等。c. 众议院及参议院决议（House and Senate Resolutions）。这种众、参两院各自表决通过的决议，主要是适用于修改本院规章、

设立本院专门委员会等只涉及本院的事项。

2. 立法工作的主要环节

一般立法议案的提出，不外基于以下三种情况：一是制定一项新的法律；二是修改一项现行的法律；三是废止一项现行的法律。要将一项立法议案（Legislative Bill）变成正式的法律（Statute 或 Law），需要按照严格的法定程序并耗费漫长的工作时间方能完成。因为要使一项议案成为正式法律，既要经众、参两院一致同意通过，又要经州长签署方可。

在加州州议会，众议员或参议员均可向其本院提出立法议案。在每一届会议期间，众议员每人提出的议案不得超过 30 件，参议员每人提出的议案不得超过 6.5 件，由众议员向本院提出的立法议案称之为众议院议案（Assembly Bill，简称 AB）；由参议员向本院提出的立法议案称之为参议院议案（Senate Bill，简称 SB）。众议院和参议院对于立法议案的处理程序基本相同。需要立法的各种建议大多来自本州各种机构、公民、州长或议会院外游说集团。但任何立法建议均须通过众议员或参议员按照法定程序向众议院或参议院提出立案，方能进入立法程序。兹将州议会立法工作的主要环节简述如下：

（1）众、参两院规章委员会的立案环节

在一般情况下，立法议案的提案人如为众议员，则要将其提案送交众院主任秘书室，如为参议员，则须将其提案送交参院秘书室。当众院主任秘书室或参院秘书室收到提案以后，就要立即转交州议会立法法律顾问室，由其根据提案内容和规定格式并以规范化的法律语言起草一份议案（Bill）及供立法参考用的议案法律汇编（Bill Digest）。该议案法律汇编的内容，不但要有与该议案有关的现行法律变迁情况，而且还要包括通过该项议案的所需票数，以及该议案是否包含有财政拨款或委托地方政府办理的事项等。因凡涉及财政拨款的议案和某些紧急议案，往往需要众、参两院 2/3 的绝对多数票才能获得通过。

当原始议案（Original Bill）起草完成以后，一方面要将其正文输入立法法律顾问室计算机储存库并为其确定一个“索要号码”（Request Number），另一方面则要将议案及议案法律汇编打印一式三份装于议案封袋之中。凡由众议员提出的一般原始议案，其封面为白色；凡由参议员提出的一般原始议案，其封面为鲜黄色（Goldenrod）。议案封面上必须标明提案人的姓名、案由和编号等。一份交由提案人保留，另一份交给州印刷厂，再一份则送交众院主任秘书室或参院秘书室。

当众院主任秘书室或参院秘书室收到一项议案草案及其附带的议案法律汇编之后，就要为之编号并予以付印若干份，将之列入卷宗之中，以便送请本院规章委员会正式立案。当规章委员会决定将立法议案提交相关政策委员会进行

审议时，州印刷出版室则要将每一议案草案分别印刷 2 500 份，以供相关委员会进行听证审议之需。与此同时，立法法律顾问室也要将所有议案及其相关法律信息全部输入由立法数据中心管理的“立法查询系统”（The Legislative Inquiry System），以供州议会工作人员及社会公众查阅。

（2）众、参两院专门委员会的审议环节

这里所说的众、参两院专门委员会（Standing Committees），实际包括各个政策委员会、拨款委员会和预算委员会。一般立法议案的初审权实际上都授予了各个相关政策委员会。只有涉及财政收支内容的议案，除了要先由相关政策委员会负责举行听证会进行初审以外，还要提交拨款委员会举行听证会进行审议。当相关政策委员会收到规章委员会交来的议案以后，就要根据议案的性质及其他有关规定，安排由委员会主席主持及全体委员参加的审议日程。进行审议的方式，首先是举行听证会，听取有关各方面的证词。有关各方包括议案提案人，对该议案感兴趣的公民和专家学者以及院外游说集团等。在正常情况下，听证会一般要在规章委员会正式立案提出的 30 日以后才会举行。其目的是使赞成和反对该议案的各方都能对议案的条款有一个充分再考虑的时间。政策委员会举行听证会的具体时间应至少提前四天在本院发行的“每日议程简报”予以公布。如需拨款委员会举行听证会，则应至少提前两天将其听证会时间在“每日议程简报”公布。每一议案的听证会以三次为限。当专门委员会听取各方证词以后，就要在委员会内部进行讨论，研究向议员大会提出可供考虑采纳的修正意见或建议，并对该议案进行唱名投票表决，最后以委员会主席的名义提出审议报告。与此同时，众院或参院也会将委员会的审议报告公布于“每日议事录”。

委员会的表决结果，可能是照案通过（do pass），也可能是按修正意见通过（do pass，as amended），更可能是拒绝给予通过（passage refused）。凡属建议照案通过或按修正意见通过的议案，均交由“议案誊正登录组”会同立法法律顾问室的法律专家，根据委员会的审议报告予以修改校正，并经众院主任秘书或参院秘书长签字认可后，即将之印成正式议案（Engrossed Bill）。为便于分类处理起见，凡属众议院的一般正式议案，将加上绿色的封面；凡属参议院的一般正式议案，则将加上鲜黄色封面。提案中如含有紧急条款的内容，凡属众院的，将加上红色封面；凡属参院的，则将加上鲜黄色封面。至此，所有正式议案均将被列入二读卷宗之中，以供众院或参院议员大会进行三读审议。至于委员会建议拒绝通过的议案，则将不再被列入本届会议审议。

从法理上讲，各个专门委员会对于议案的审议只有建议权，并没有决定权。但因专门委员会的大多数成员对于某些议案的情况比其他一般议员更加熟

悉一些，所以他们的审议意见和建议对于大会的表决往往仍然具有较大的潜在影响力。

(3) 众、参两院大会审议环节

当专门委员会完成议案的审议工作以后，其下一步就要进入众院或参院的大会审议环节。在众院或参院议员大会会议厅，对提出的正式议案完成三读之后和在其最后投票表决之前，将是出席大会的议员对提案进行赞成和反对的辩论时间。

在众议院，当议案付诸讨论之前，工作人员要将原始议案、修正案以及由议员发言分析组编印的议案分析材料一一置于议员的会议桌上。此外，两党议会领导小组 (Caucus) 也要为其本党的议员提供带有本党观点的议案三读分析材料。在大会中，如有提出修正动议并经大会出席议员多数票通过，则该议案又要重印、校正并回复到三读卷宗的原来状态。根据议事规章，一般三读议案修正案至少必须隔一天以后才能交付大会投票表决。

在参议院，其议事规章与众院也基本相似。一是要求“参院议员发言分析室”(The Office of Senate Floor Analysis) 应事先对所有提交三读审议的议案为每一议员准备一份议案分析；二是对大会的议案修正案，必须在下一个会议日的前一天印发，才能付诸投票表决。

无论是众院或参院，其对大会的议案修正案，不论采纳与否，都要将议案按其最后文本形式重印一次予以分发，并在全部辩论结束之后，才能付诸唱名投票表决。表决结果或是通过 (Passed) 或是拒绝通过 (Refused passage)。拒绝通过则将意味着该案不再在本届会议期间提交审议了。除了涉及财政收支内容及宪法修正案的议案需要众、参两院的 2/3 绝对多数票才能通过以外，其余一般议案只需要简单多数票就能通过。

(4) 众、参两院的相互再次审议环节

在州议会中，凡是经由众院三读程序通过的众议院议案 (AB)，还必须函请参院通过三读程序再次审议通过，才能完成一项众议院议案的立法程序；反之，凡由参院三读程序通过的参议院议案 (SB)，也必须函请众议院按照同样程序，再次审议通过，方能完成一项参议院议案的立法程序。因此，议案的相互再次审议 (Reconsideration of Bills) 实是州议会立法工作中最后而且也是最重要的一个关键环节。

一般来说，对于议案的再次审议结果，基本上可能发生以下三种情况：一是对方在再次审议的过程中，没有提出任何修正案而完全照案通过。若如此，再次审议的一方就要立即将表决结果通知对方，以便该院议案誊正登录组将两院通过的议案予以誊正登录，经众院主任秘书或参院秘书长签字认可后，就可

送请州长签署。二是对方在再次审议的过程中，提出了修正案，并且又按修正意见通过了该项议案的修正案（Passed with Amendments）。若如此，就要将该议案连同修正案退回原来提请再次审议的众院或参院，由其议员大会对该项修正案进行投票表决。如果同意（Concur）对方再次审议通过的修正案，那么，就在完成该议案的最后誊正登录手续之后送请州长签署，从而完成该项议案的立法程序。三是原来提请对方对议案进行再次审议的一方，如果拒绝同意（Refuse to Concur）对方再次审议通过的修正案，那么，双方就要进行协商了。

（5）众、参两院的协商环节

众院或参院如果拒绝同意对方在议案再次审议过程中通过的修正案，那么，众院议长（如属众议院议案）或参院规章委员会（如属议院议案）首先就要任命一个由三名议员组成的协商委员会（Conference Committee），与此同时，众院主任秘书或参院秘书长也要立即通知在议案再次审议中提出修正案的对方，并请求对方也任命一个同样由三名议员组成的协商委员会。双方协商委员会中的两名成员，必须要从双方投票表决中的多数票一方挑选，另一名则从双方投票表决中的少数票一方挑选。众、参两院协商委员会中名列第一的议员分别担任该委员会的主席。安排协商会议的时间和地点要由提出原始议案一方的主席决定，并且也要由其指导协商报告的撰写工作。

预算议案修正案的协商会议必须公开举行并要让公众了解。至于其他议案修正案协商会议的召开，则须事先在“每日议程简报”上通告。如被立法法律顾问认定是属于实体性的修正，也要事先予以公告，如果只是非实体性的修正，会议的召开则可不必公之于众。

协商委员会的协商结果要向众、参两院提出报告。协商报告必须要获得众、参两院协商委员会成员 2/3 以上的赞成票，并且要在报告上一一签名。同时，持不同意见的少数反对方也要提出报告，说明反对的理由，同样也要一一签名。协商委员会如果另有其他修正意见，亦可在其协商报告中补充说明。

众、参两院的任何一方如果拒绝采纳协商报告的建议，则原来签名赞成的协商人员就将被解聘而另外成立新的协商委员会并任命新的协商人员。然而任何议员都不得对同一议案参与两次协商委员会，而且对于同一议案的协商不得超过三次。对同一议案，如果召集第三次协商委员会而仍然不能达成一致，或者众、参两院的任何一方没有采纳协商报告的决议，该议案就算废弃了。

众、参两院对于协商报告的表决，其所需通过的票数亦如通过议案的票数一样需要达到过半的多数，协商报告的修正案中如果添加了紧急条款，则该紧急条款部分必须首先付诸表决。当协商委员会不能通过其协商报告时，该委员

会主席就要将不能提交协商报告的情况函告众院主任秘书或参院秘书长。根据这一通知，协商委员会的原来成员就将被解聘而任命新的协调委员会。

（6）议案的誊正登录和州长签署的环节

凡被众、参两院通过并被誊正登录的议案，经众院主任秘书或参院秘书长签字证明后就要立即送请州长签署。将议案送达州长以后，众院主任秘书和参院规章委员会必须将送达的日期立即分别向本院报告并将之记载于“每日议事录”中。致送州长的议案必须要由州长的机要秘书或由州长指定的人员亲笔签收。

在收到众院或参院送来的议案之后，州长有 12 天的时间来考虑是否同意签署或否决。在 12 日的期限内如果置之不理，则该议案在没有签署的情况下也会自动生效而成为正式的法律。州长如果同意该项议案，就必须在上面签名并注明签署的日期，然后转送州务卿。这份经州长签署的议案就成了一份官方纪录并成了州的法律。州务卿收到该项议案后就要为之确定一个章节号码（Chapter Number），编入法典。

州长如要否决一项议案，就必须在议案上附加反对的理由并将之退回原来提交议案的众院或参院。当众院或参院收到被州长加以否决的议案以后，有 60 天的时间（两院联合休会时间除外）来考虑是否需要对州长的否决案作出反应。在此 60 日内如果对之不采取行动，则该提案即从未定议事卷宗中消除，从而使州长的否决有效。不过，州议会众、参两院如有 2/3 以上的议员反对州长的否决案，并以 2/3 的绝对多数票通过使其否决无效的决议，则州议会原来通过的议案仍将成为有效的法律。

从理论上讲，赋予州议会使州长的否决无效的权力是对州长的权力实施制衡的重要手段，然而事实上，真正使州长的否决无效的案例并不多见。因为州长的主张只要获得州议会众、参两院 1/3 以上议员的支持，就能使其否决有效。据统计，在近 20 多年中，除了在 1979 年，州议会曾使州长对两个议案行使的否决权无效以外，自 1979 年以来，加州州议会还没有使州长的否决无效的纪录。

二、行政制度及其运作方式

要由加州全州选民选举产生的行政部门政务官计有 13 位。他们分别是州长、副州长、州务卿、检察长、司库长、主计长、公共教育总监、财政统筹委员会五位委员和保险监理专员。所有这些政务官的基本职责就是确保加州的所有法律得以忠实地执行，谋求加州的社会、经济稳定发展。兹将行政部门的机

构组织和职权配置简述如次：

（一）州长（Governor）及副州长（Lieutenant Governor）的职权

加州的最高行政权力归属于州长。州长由加州全州选民选举产生，每届任期四年，连选得连任两届，实行年薪制。

州长至少拥有以下的职权：（1）州长是加州国民警卫队（民兵）的总司令。（2）州长是加州州政府与联邦政府及美国其他各州政府之间进行意见沟通的唯一官方代表。（3）州长拥有广泛的人事任命权。一是有权根据其办公室各项工作的实际需要，直接任命其所需要的助手和工作人员，并可在不超过其他依法任命的政府官员薪资待遇范围内自行决定其助手们的薪资待遇。二是拥有依法任命各主要州级行政机构及州长办公室直属机构首长的人事任命权。三是有权提名新人递补经本州选民选举产生但在任职期间因故出缺的政务官及法官的职位。不过，这种政务官和法官的补缺任命必须获得参、众两院的多数票确认。（4）州长拥有对行政部门官员的公务活动实施监督的权力。（5）州长有权批准对某些刑事案件实施减刑、缓刑或赦免。不过，必须要向州议会提出报告并说明每一案件的有关事实和批准的理由。但对于弹劾案件及犯过两次以上重罪的犯人，除非获得加州最高法院多数法官的同意，州长不得批准赦免或减刑。（6）州长有权决定为有助于对犯罪分子的逮捕和定罪提供信息者给予不超过 50 000 美元以上的奖金。（7）州长有权根据特殊需要，以公告的方式要求州议会召开特别会议。但在此特别会议期间，州议会只能就公告中规定的议题进行审议，不得讨论规定以外的任何议题。（8）州长有权否决州议会通过的议案，有权对州议会通过的预算拨款项目予以削减或删除以谋预算平衡。但必须将其反对的理由告知州议会。（9）州长拥有对行政机构实行改革的权力。即在州议会批准的条件下，州长可以实施由其提出的行政机构改革计划（Governor's Reorganization Plans，简称 GRP）。其具体措施就是对其行政机构行政官员及其工作人员的职责进行重组。（10）州长有责任根据他州提出的引渡要求，协助将从他州逃至本州的逃犯设法将其逮捕并将其移交给提出引渡的他州执法官员。（11）州长有责任每年必须向州议会通报本州的州情状况并提出相关的政策建议。（12）州长有责任必须于每年一月上旬向州议会提交一份分项列举的年度预算草案。（13）州长负有促进本州经济发展的责任。（14）为使各项公共政策和行政管理纳入法制化的轨道，州长有责任主动推动并影响州议会的立法工作。其具体措施是，州长要经常就该州面临的各种问题向州议会阐述自己的观点，详述其对策主张，加强与州议会之间的立法联系工作。由此可见，行政与立法及司法三者之间实存在着相互渗透、相互依存和相互制约

的关系。

其次，州长拥有庞大的行政机构和工作班子协助其履行职权。州长除了本身办公室的近身助手协助其处理日常工作以外，还有由十个主要州级行政机构首长（Secretaries）所组成的内阁班子以及州长办公室直属单位负责人（Directors）充任其政策顾问团的职能，协同一致，在全州范围内执行并协调由州长提出的各项政策。大多数州级行政机构也都设有专人负责与州议会之间的立法联络工作。由州长领导下的十个主要州级行政机构计有：（1）消费者事务部；（2）企业、运输及住房部；（3）环境保护部；（4）儿童成长及教育部；（5）食品及农业部；（6）卫生及福利部；（7）资源部；（8）贸易及商业署；（9）退伍军人事务部；（10）青少年及成人监禁改造署。州长办公室的直属单位计有：（1）财政局；（2）工业关系局；（3）信息技术局。上述核心政策顾问团的重要任务，就是要就本州各项公共政策问题提供一个比较全面的观点，并对州政府的施政情况提供及时的汇报，从而为制定本州的长期发展规划提供一个比较可靠的参考依据。

根据加州宪法规定，当州长的职位因故空缺时，副州长将继任其职位，充任代理州长（Acting Governor）。与此同时，其前任副州长则要提名一位副州长职位的继任人。州长的职位如果出缺，其他继任人选依次为参院副议长、众院议长、州务卿等。自 1849 年以来，加州曾有两位州长在任上逝世，曾有五位州长因故辞职，因此，一共曾有七位副州长继任过州长的职位。

副州长系与州长同时被选民选举产生。其竞选资格条件及任期限制等亦与州长相同。当州长被弹劾、离开本州或暂时不能履行州长职务时，副州长则将出任代理州长。

根据加州宪法规定，副州长为州参议院的当然议长（President）。但只有当参议院付诸表决的全部票数中，赞成与反对票数相等时，作为大会主席的副州长才能拥有其最后具有决定性的一票。例如，当参议院进行投票表决时，其票数如为 20—20，则副州长作为议长，才可投下其最后的一票以打破僵局。但如票数为 19—19，副州长仍不能投下其最后具有决定性的一票。

副州长的职责，除了兼任州参议院议长一职以外，还被要求兼任其他很多职务。兼任的其他职务计有：（1）加州大学系统的当然评议员（Regent）；（2）加州经济发展委员会主席（Chairman of the Commission for Economic Development）；（3）加州土地委员会委员（Member of the State Lands Commission）；（4）加州紧急事故处理委员会委员（California Emergency Council）；（5）贸易互惠委员会委员（The Reciprocity Commission）；（6）世界贸易委员会委员（World Trade Commission）；（7）加州州立大学系统评议员（Trustee

of the California State University）等。

（二）行政部门其他政务官的职权

州政府行政部门其他通过全州或地区选民选举产生的政务官有：（1）州务卿；（2）检察长；（3）司库长；（4）主计长；（5）公共教育总监；（6）财政统筹委员会五位委员；（7）保险监理专员。

1. 州务卿（The Secretary of State）

州务卿的职权计有：（1）保管州政府立法及行政部门的公文档案；（2）州务卿是本州首席选举事务官员，负有执行选举法规的责任；（3）印发投票须知及选举须知宣传册（以 1998 年为例，共印发投票须知宣传册 2 150 万册，其中英文为 2 110 万册，其余 40 万册则分别为西班牙文、中文、越南文、菲律宾语、日文等）；（4）负责编辑选举结果报告（Election Return）并颁发当选证书，编辑立法创制和复决（公民投票）的报告并出具立法创制和复决投票结果的证明；（5）负责登录州议会通过的所有法案（Acts），登录法人组织的章程以及本州所有官员依法申报的债券收据，编印及分送州及地方政府公务员的名册（Roster），登录有案可查的院外游说集团成员名册等；（6）根据 1974 年政治改革法案的规定，州务卿办公室要将公职候选人，当选政务官，竞选活动组织，政治组织以及院外游说集团成员及其雇主所呈交的各种文件，诸如登记表、财务报表、支出报告等加以完善保存以供社会公众检查；（7）州务卿要为需要州长签名的委任状、赦免令以及其他公文书加盖加州大印（The Great Seal of the State of California）以资鉴证。

2. 检察长（The Attorney General）

检察长是司法部的首长，也是本州首席执法官员，与州长同时选举产生，每届任期四年，连选得连任两届。取得检察长职位的资格条件是，在其选举或任命以前，至少必须在本州最高法院（Supreme Court）从事出庭律师业务或法官职务五年以上。检察长在其任职期间，不得从事私人律师业务，必须全身心地投入州政府的公共服务工作中去。

检察长的职责就是监督本州的法律在各县得到统一、充分地实施。他对每个地区检察官、警察局局长以及其他依法指定的执法官员在其各自的岗位职责上都拥有直接的监督权。

从州检察长的立场来说，不论任何时候，当本州的任何法律在任何一个县域内的实施未能到位时，他都有责任向该管辖范围的高等法院（Superior Court）进行检举或告发。在这种情况下，他就拥有地区检察官的权力。基于公共利益的要求或州长的指示，他也有责任协助地区检察长履行其职责。

检察长作为加州司法部的首长，既须主管与州政府有关的所有法律事务，又要代表州、县等政府部门一方至加州最高法院出庭，为所有案件进行起诉或辩护。

根据法律规定，任何涉及立法创制或公民投票的请愿书在其公民之间传阅签署之前，都必须将该请愿书草案事先呈交给检察长审阅，并且还要以书面方式请他根据该请愿书的内容撰写案由、宗旨及其提案要点，方能有效。

州检察长有责任对无人继承而又可充公的所有不动产和动产的发现问题组织调查工作。同时法律还规定，他要代表加州的土生美国人（Native American）出席美国印第安人索赔委员会作证。

州检察长也有责任为州议会、州长、州务卿、主计长、司库长、加州土地委员会、公共教育总监以及其他不能依法自行聘用法律顾问的州级行政机构所提出的法律问题以书面方式作出解答。地区检察官亦有上述相关的职责。换言之，检察长要充当州政府各个部门和机关的法律顾问。

3. *州司库长*（The State Treasurer）

州司库长亦和州长同时选举产生。每届任期四年，连选得连任两届。

州司库长的主要职权如下：(1) 作为州政府的银行家，对州政府的所有财政收入实行公库集中保管，而对于州主计长签发的付款凭单必须如数支付，并且必须负责保管所有财政收支的会计记录。每日还要向州主计长提出收支日报表以供备查；(2) 作为集合资金投资委员会（Pooled Money Investment Board）的主席，负责闲置财政资金的投资活动。同时，他也兼任其他一些机构的领导成员，诸如，加州住房财务处、加州污染控制财务管理局、加州教育设施管理局以及其他拥有销售债券审批权的各种财务委员会等；(3) 负责销售所有由州政府发行的各种债券；(4) 根据州议会众、参两院或任何委员会的要求，就州政府公库的财政收支以及其他相关情况提出书面汇报；(5) 每逢偶数年份的 9 月 15 日前，州司库长必须将公库的准确现金余额、州政府的信用情况以及近两年的公库收支概要向州长提出报告。

4. *州主计长*（The State Controller）

州主计长是州政府的首席财政官员，根据加州宪法和法律的规定，他或她具有范围广泛的职责。

州主计长的主要职权如下：(1) 根据法律规定，只有符合拨款法的规定并由州主计长签发的付款凭单，方能从公库中取得款项。(2) 根据要求，州主计长必须向州议会提供本州财政工作的书面报告。(3) 根据法律规定，州主计长必须监督本州的财政事务，并提出有关财政收入的管理和改进计划，保管与州政府有关的会计记录，对每一专项拨款均须单独列账以便在任何时候都能表明

其拨款的差额情况。(4) 任何依法退税事项，均须由主计长亲自决定，对于本州税收的课征和债券的偿还拥有广泛的监督权。为履行上述职责，有权制定适当的行政规章和条例。(5) 州主计长除了要履行上述职责外，还是下列机构的领导成员：a. 加州财政统筹委员会；b. 特许税费征管委员会 (The Franchise Tax Board)；c. 加州土地委员会；d. 加州监察委员会 (The State Board of Control)；e. 集合资金投资委员会；f. 加州学校建筑财务委员公 (The State School Building Finance Committee)；g. 加州水利资源开发财务委员会以及其他一些重要委员会等。

5. *公共教育总监* (The Superintendent of Public Instruction)

公共教育总监是一个不具有党派色彩的全州性官员，亦如州长一样，由选举产生，其任期规定亦与之相同。

公共教育总监是州教育局的当然兼任局长 (Director of Education) 和加州大学系统评议会的当然评议员。同时，他还兼任加州教育委员会 (The State Board of Education) 的秘书和执行官，执行由该委员会业已决定的各项政策并指挥该委员会下属所有职员的日常工作。

公共教育总监的主要职权如下：(1) 监督全州的中、小学校并为所有学校的教职员制定、印发依法必须执行的法规文件和必要的图书资料，同时，也要求公立学校将所有有价值的学校报告、定期刊物和文件上交至公共教育总监办公室以供查阅参考。(2) 监督并管理加州盲哑学校，管理三所专门接纳神经残疾儿童的学校，并为这类学校培养师资、制定入学标准以及提供诊断和治疗服务等。(3) 每年 7 月 25 日以前，要为本州各县、市公立学校筹编一份本学年度所需资金总量及资金分配预算草案。

6. *加州财政统筹委员会* (The State Board of Equalization)

财政统筹委员会是于 1878 年根据加州宪法规定设立的。该委员会由五名委员组成。其中四名委员是由加州四个选区分别选举产生的，州主计长则为该委员的当然委员。其任期为四年，连选得连任两届。该委员会委员必须在选举或任命一年以前是该选区的居民。

根据加州宪法及法律的规定，该委员会具有如下的职责：(1) 要确保加州 58 个县的应税房地产估征价值符合公平和统一的原则；(2) 要确定加州保险公司的税额；(3) 要确定并征收酒精饮料的制造、进口和销售的特别消费税。

该委员会还需要履行一些准司法、准立法和管理职能。就其准司法职能而言，该委员会要充当“特许税费征管委员会”所主管的各个税种的上诉受理机关。其中包括加州的银行及公司税、个人所得税、老年公民财产税援助法等税务上诉案件的听证和裁决工作。就其准立法职能而言，该委员会为了指导纳税

人的纳税工作以及各县财产估征员和财产估价上诉委员会的征税与裁决工作，要经常制定各种必要的规章、条例和发布各种指令等。就其管理职能而言，第一，为了课征地方财产税起见，该委员会要确定加州境内各个公司（以营利为目的的法人组织）的房地产估征价；第二，该委员会也是下列税种的唯一征管机构，其税种包括属于州及地方政府的销售及使用税、使用燃料税、私有铁路车辆税、香烟及烟草产品税、酒精饮料税、木材收益税、能源附加税、911 急救电话使用附加税以及危险物质附加税等；第三，该委员会还要协助机动车辆燃油特许税（汽油及航空燃料）和保险税的征管工作。

7. 保险监理专员（The Insurance Commissioner）

保险监理专员办公室（The Office of Insurance Commissioner）是根据加州的保险法规设立的。保险监理专员的产生方式和任期限制与州长基本相同。

保险监理专员的基本职权是：（1）直接监督保险监理部（Department of Insurance）依法执行对加州境内保险业务的监管工作；（2）确定保险业的从业者所提供的安全感是否充分；（3）规定未获得保险监理专员的许可，任何人都不得在加州开展任何种类的保险业务；（4）收取并保管在加州境内从事保险业务的每一权利保险公司所缴纳的 10 万美元存款保证金，用以对权利保险单的持有者提供担保和保护。

三、司法制度及其运作方式

美国的司法制度是由联邦司法部门和州司法部门两部分组成的二元化司法制度。两者并不存在上下级的隶属关系。加州的司法部门分为法院系统和司法行政系统两部分。兹将加州司法部门的机构组织和职权配置简述如次：

（一）法院系统

根据加州宪法的规定，加州的司法权是赋予加州的各级法院来行使的。加州的法院结构基本上分为以下三个层次：一是最高法院[①]；二是上诉法院；三是初审法院。在初审法院中，除了每县（County）设有一处具有综合性质的高等法院（Superior Court）[②]及一些城市法院（Municipal Court）以外，还包括一些专门法院，诸如少年法庭、家庭关系法庭、遗产法庭、刑事法庭等。

目前，加州共有 400 余处各种类型的法庭和 1 580 位经过法定程序任命的法官和审判员分布在全州的各个地方。他们的基本职能是：（1）有序地解决个人、私人团体及政府机构等有关各方之间的争端；（2）确定违法的被告一方是否有罪或无罪；（3）确定死者遗产的归属问题；（4）保护个人的权利不致受到

州或地方政府的侵害。

此外，在各个地方还设有交通法庭、警察法庭和小额索赔法庭。这些地方性法庭（Local Courts）基本上都属于一种民事仲裁机构性质。

1. 最高法院（The Supreme Court）

加州最高法院是加州境内成文法和不成文法（Statutory and Common Law）的最终解释者。只有当依据加州法律所作出的判决与美国宪法精神相冲突时，才可能被联邦最高法院予以撤销。其所作出的判决必须获得最高法院多数法官（即四位法官以上）的同意方能有效。其所作出的这种判决对加州的所有其他法院都具有约束力。

加州最高法院由一位首席法官（Chief Justice）和六位副法官（Associate Justice）组成。最高法院的法官都是经由全州选民投票选举产生的，每届任期为 12 年。加州最高法院法官的参选和任命条件是，他或她应该曾是加州律师公会的成员或者曾在加州的上诉法院或初审法院中担任法官 10 年以上。法官属于非党派性官员。

最高法院的工作主要限于审理并裁决来自下级法院提出的上诉案件。只有对涉及请求人身保护权（Habeas Corpus）之类的特殊事例，才会由其主动提出诉讼。至于死刑判决的宣判，其上诉则将自动地直接提交最高法院判决。总之，在 1997—1998 财政年度期间，向最高法院申诉的各类案件共达 8 860 件（其中包括律师纪律起诉案件）。除了法院的上诉案件以外，最高法院还要负责分别审查司法考绩委员会及加州律师公会关于审判员和律师的渎职调查和纪律建议的报告。此外，该院还要审理加州公用事业管理委员会的各项决定。加州最高法院的正常开庭通常是在旧金山、洛杉矶和萨克拉门托市举行。该院的所有判决均将公布于“加州官方通报”（California Official Reports）以及民间出版的“韦斯特加州纪事报”（West's California Reporter）之中。

2. 上诉法院（Courts of Appeal）

上诉法院的法官（Justices）是由其各自管辖区内的选民选举产生的，每届任期为 12 年。上诉法院法官候选人的资格条件与最高法院法官基本相同。

然而值得注意的一点是，于 1849 年及 1879 年通过的宪法，都没有规定要设立上诉法院的条款。那时，凡属来自初审法院的上诉案件都是直接向最高法院提出。然而至 1904 年时，由于上诉案件大量增加，从而不得不通过一项设立三个地区上诉法院的宪法修正案，用以减轻最高法院的工作负担。根据该项宪法修正案，州议会有权根据实际需要在本州境内划分若干个上诉地区。在每一地区设立一所上诉法院，其下则可设立一个以上的上诉分院。

目前，全州共有六所地区上诉法院。第一地区上诉法院设于旧金山（San

Francisco)，其下设有五个分院。其中有四个分院配置四名法官，另一分院只有三名法官，共辖 12 个县。第二地区上诉法院设于洛杉矶（Los Angeles），其下设有六个分院，每一分院配置四名法官，共辖四个县。第三地区上诉法院设于萨克拉门托（Sacramento），只有一个由十名法官组成的上诉处，共辖 23 个县。第四地区上诉法院，由三个分院组成，共辖六个县。第一分院设于圣地亚哥（San Diego），配置有九名法官；第二分院设于圣贝纳迪诺（San Bernardino），配置有六名法官；第三分院设于桑塔亚那（Santa Ana），配置有六名法官。第五地区上诉法院设于弗瑞斯诺（Fresno），共辖九个县。第六地区上诉法院也只有一个上诉处，设于圣何塞（San Jose），配置有六名法官。

上诉法院原则上只对各县高等法院行使初始裁判权的上诉案件行使上诉裁判权。此外，上诉法院亦如最高法院一样，对某些类型诉讼也可行使初始裁判权。在 1996—1997 财政年度中，向上诉法院提出的上诉案件及初始诉讼案件共达 28 000 件。

3. *初审法院*（Trial Courts）

在 1998 年 6 月以前，加州宪法规定每县都要设有一所高等法院（Superior Court），并且至少还要设有一所城市法院（Municipal Court）。

城市法院主要是针对争论金额在 25 000 美元以下的大多数民事案件以及轻微刑事犯罪和违规案件（诸如违反交通规则之类）行使裁判权。城市法院的审判员（Judges）由该法院管辖区的选民选举产生，每届任期六年。城市法院审判员候选人的资格条件是：（1）在其选举或任命的 54 日以前必须在司法管辖区内具有投票的资格；（2）必须曾在加州最高法院执行出庭律师业务达五年以上。

1998 年 6 月 2 日，加州选民通过了一项 220 号宪法修正案提案，允许每县的审判员投票决定将高等法院和城市法院统一起来成为一个可以对各类案件行使裁判权的单一高等法院（A Single Superior Court）。该项提案的宗旨是通过联合所有法院的资源，节约税金，以及提高对审判员交办案件工作的弹性等途径来改进司法服务效率。当此提案通过以后，在加州 58 个县当中，立即有 55 个县的审判员投票决定实行统一，而只有三个县仍有高等法院和城市法院并存的情况。三个尚未投票决定实行统一的县是蒙特利（Monterey）、克恩（Kern）和金斯（Kings）。在这 55 个实行统一的县中，原来性质的城市法院已被取消，实行统一后的县高等法院，除法律另有特殊规定外，对所有类型的案件都具有裁判权。

根据 220 号提案，实行统一后的县高等法院，除了对所有各种类型案件可以行使初始裁判权外，还可在其内部设立一个上诉处（Appellate Division）。

同时，过去属于城市法院的小额索赔法庭也成了高等法院的一个部门。

县、市法院实行统一以后，虽然为案件的交办工作增加了更大的弹性，但是并未减少加州法院工作的需求量。在1998年通过220号提案以前，向全州各县高等法院申办的案件年均100万件左右，向城市法院申办的案件年均800万件左右。为使各个地区司法资源的供需关系获得平衡起见，一个县的审判员人数配置往往要与其人口数量成比例。例如，洛杉矶县高等法院的审判员达200余名，而湖县则只有两位审判员。各县高等法院的审判员，现在都是在全县范围内通过选举产生，每届任期六年。审判员的任职资格条件也如加州最法院法官一样，必须曾在加州执行出庭律师业务十年以上。但当审判员在其法定任期中因故出缺时，则可由州长提名任命一位审判员补充其缺位。

兹将加州各级法院法官（Justice）和审判员（Judge）的任期及于2001年1月生效的年薪规定介绍如下：（1）最高法院法官的每届任期为12年，首席法官年薪为170 312美元，副法官年薪为162 409美元。（2）上诉法院法官的每届任期亦为12年，上诉法院法官的年薪一律为152 261美元。（3）高等法院审判员的每届任期为六年，高等法院审判员的年薪一律为133 052美元。（4）城市法院审判员的每届任期为六年，城市法院审判员的年薪一律为121 504美元。

4. 审判员的任职资格取消和停职规定

关于法官（Justice）和审判员（Judge）的免职问题，加州宪法曾规定了好几种解决的方法。在此，仅就取消审判员的任职资格和停职问题的有关规定作简要的说明。就取消审判员的任职资格而言，主要是由于以下几种悬而未决的情况而产生的结果：一是如因违反加州或联邦法律而可能受到刑事犯罪的指控或者发生类似传闻时；二是当司法考绩委员会请求最高法院审查其免职或勒令退职时。总之，只要司法考绩委员会正式指控该审判员具有司法渎职或者不能履行审判员的职务时，该审判员的任职资格就要被取消。再就审判员的停职问题而言，根据加州或联邦法律，当审判员一旦被认为有罪或不抗辩，或者发现有重大刑事犯罪嫌疑，或者涉及道德败坏等情况，就要被强行停职停薪。如果判决结果无罪，其停职就会立即结束并且补发其在停职期间的薪资。如果最终定罪，则该审判员将由司法考绩委员会宣布免职。一旦经由这种方式免职的任何审判员，此后就没有资格担任任何司法职位的工作，并且还要吊销其在加州从事律师业务的执照。

（二）司法行政系统

为了协助法院履行其司法职能，根据加州宪法规定，特地设立了以下几个

机构来处理法院的一般行政管理问题。

1. *司法委员会*（The Judicial Council）

该委员会的主要职责是改进并提高司法行政效率。根据加州宪法规定，司法委员会由具有投票权的 21 名委员组成。主任委员一职由最高法院首席法官担任，其余 20 名委员分别是：最高法院法官一名；上诉法院法官三名；各县高等法院审判员共五名；各城市法院审判员共五名（审判员委员均由主任委员任命，任期三年）；加州律师公会成员四名（由加州律师公会理事会指派）；州议会众、参两院议员各一名（众议员由众院议长指派，参议员由参院规章委员会指派）。除了上述具有投票权的委员外，司法委员会还有权选任两名法院的行政官员出任不具有投票权的委员。目前，该委员会还聘请了六位对法院行政管理颇有研究的咨询委员。由司法委员会任命一名执行官，充任法院的行政总监，执行由委员会或主任委员授权的各项工作。其薪资和任职资格基本上与上诉法院法官相同。司法委员会的委员均为无薪给职。但在其履行委员职责时，可以获得全额差旅费补助。

由于委员会的主要职责是改进司法行政，因此，该委员会必须经常对司法业务进行调查研究，并对各级法院提出改进工作的意见和建议，同时，每年还必须向州长和州议会提出工作报告。为此，该委员会也要制定一些与法律不相抵触而又有利于司法一致性和提高法院工作效率的法院管理规章。

根据加州宪法规定，加州最高法院首席法官负有提高本州司法事务效率和平衡审判员工作负担的责任。为此，首席法官具有调整和调动全州审判员工作和岗位的权力。其次，司法委员会还要应州议会的要求履行其他的一些职责。例如，对于行政部门所作出的决定实行司法审查；向州议会提出基层法院制度的机构改革方案等。

2. *司法考绩委员会*（Commission On Judicial Performance）

1960 年 11 月，加州经公民投票通过了一项设立“司法考绩委员会”的宪法修正案。该委员会有权向最高法院提出对任何审判员实行免职、批评或退职的建议。1994 年 11 月，加州公民投票通过了一项扩大司法委员会权力的 190 号提案，即增订了对法院审判员品行调查的种种程序规定。根据现行规定，该委员会在其调查中，如果发现有蓄意渎职、持续疏忽或不能认真履行其职责、习惯性酗酒、不利于司法公正或具有严重妨碍履行审判员职责的性格缺陷等情况，就可依法对任何审判员提出诉讼。基于上述这些调查结果，该委员会就有权免去、撤销或批评一位审判员。在通过 190 号提案以前，该委员会对这类行为只能向加州最高法院提出建议意见而已。

1998 年，加州公民又投票通过了一项 221 号提案，进一步扩充了该委员

会的监督权力，即将所有辅助性司法官员均纳入了监督范围之内，诸如兼理地方司法事务的地方官员和仲裁人等。对这类辅助性司法官员的纪律诉讼程序与适用于法院审判员的程序相同。

为了使加州法院审判员或辅助性司法官员进行的任何调查工作都能合情合理起见，该委员会不但可以根据需要聘用适当的人员协助从事调查工作，而且还有权要求州及地方机构给予合作并提供与其调查有关的信息。为此，在要求证人出席或制作与起诉有关的记录时，该委员会还有实施宣誓及签发传票的权力。

该委员会的所有起诉案件都必须在其提出正式指控之后就要公之于众。同时，该委员会有权作出裁决。任何被该委员会免职、撤职或批评的审判员，都可就其决定向加州最高法院提出上诉，由其进行复审。但上诉案件必须在司法考绩委员会作出决定以后的 120 日内提出。

司法考绩委员会由 11 位委员组成，其中，由加州最高法院指派审判员三人；由州长指派四人（其中两人为律师，两人为非律师界的社会贤达）；另由加州众议院议长及参议院规章委员会各指派两人。所有被指派的人选任期均为四年。

3. *司法任命委员会* (Commission on Judicial Appointment)

司法任命委员会对于州长提名或指派填补上诉法院或加州最高法院法官职位空缺的人选负有确认或否决的职权。由于该委员会对于被指派或被提名为上述法院法官的人选拥有否决权，因此，没有获得该委员会确认的任命都将是无效的。

司法任命委员会由最高法院首席法官、加州司法部检察长以及有关地区上诉法院的资深主任法官组成。如果在最高法院发生法官空缺时，该委员的组成人员，除了最高法院首席法官和司法部检察长以外，还要包括所有地区上诉法院的资深主任法官。

综上所述，我们发现美国加州的司法制度及其运作方式具有以下两大重要特点：一是根据加州 2000—2001 年度财政预算，地方初审法院所需经费的 80%左右均由州财政负担，各县仅分担其余所需部分，因而得以减少地方保护主义倾向的产生。二是司法审判与司法行政实行分离制度，而司法行政系统的领导层成员则又由律师公会、州议会以及法院等各方代表共同组成，从而强化了司法部门内部的相互制衡机制，因而得以减少司法不公和司法腐败问题的产生。上述措施和思路实可供我国司法改革借鉴和参考。

注释：

①美国因早期先有州政府而后才产生联邦政府，故各州最高法院（Supreme Court）虽与联邦最高法院同名，但其职能实相当于我国省（市、自治区）高级人民法院。

②加州各县所设高等法院（Superior Court）实指可以受理各类诉讼案件的综合性法院，其规格相当于我国的中级人民法院。

第二章　州议会审议预算案的组织机构及审批预算案的过程

一、州议会审议预算案的组织机构

加州的财政年度起自每年的 7 月 1 日，止于次年的 6 月 30 日。根据规定，加州州长必须代表州政府于每年的一月上旬向州议会提出下一年度的预算建议案以供审议。由州议会对州政府提出的预算建议案进行审议批准，既是法定预算程序中的一个重要环节，也是州议会对州政府财政收支活动行使监督权的主要方式。州议会为了切实履行对预算建议案的审议和批准职权，在州议会内部设立了两个组织机构：一是负责对预算建议案进行初步审查的工作机构，其名称叫做“州议会立法分析室”；二是负责协调州议会参、众两院对预算案产生的分歧，并对预算案进行最终审议的审议机构，其名称叫做“州议会联合预算委员会”。兹将上述两个机构的组成人员及其主要职责简介如次：

（一）州议会立法分析室（Legislative Analysis Office）

立法分析室（LAO）是一个专为州议会及其联合预算委员会提供财政及政策信息和咨询服务而又不带任何党派色彩的工作机构。

1. 内部组织结构和人员编制

立法分析室由一名首席分析师和两名副首席分析师负责领导工作，首席分析师为联合预算委员会所任命，其下设有“五处四组”。

“五处”是：(1) 企业、劳工及基建支出处（Business、Labor and Capital Outlay）；(2) 刑事审判及州行政管理处（Criminal Justice and State Administration）；(3) 经济、税收及财政收以预测处（Economic、Taxation and Fiscal Forecasting）；(4) 地方政府处（Local Government）；(5) 运输及资源处（Transportation and Resources）。各处设处长一名。

“四组”是：(1) 卫生服务组（Health）；(2) 社会服务组（Social Services）；(3) 高等教育组（Higher Education）；(4) 社区 12 年制教育组（K-12

Education)。各组设协调员一名。

立法分析室现有人员编制共 57 名。其中包括：首席分析师一名，副首席分析师两名；处长五名，协调员四名，经理两名（一名负责行政和人事管理，一名负责信息服务）；高级经济师一名；财政及政策主任分析师八名，财政及政策高级分析师五名，财政及政策分析师 17 名；后勤支援工作人员 12 名。其网址是 www. lao. ca. gov。

2. 主要工作内容

(1) 为使州议会对本州当前及今后五年期间的财政、经济现状和前景有一个基本认识和评估，该室每年年底以前，必须根据最新形势和预测提供一份题为"加州财政展望"(California Fiscal Outlook-LAO Projections) 的报告和题为"加州预算：透视与问题"的分析报告以供审议预算的参考。

(2) 每当州长于 1 月上旬向州议会提出预算建议案以后，该室必须针对州长的建议案内容分别提出一份题为"州长预算概述"的简明评析报告和一份详尽的分析报告及审查意见或建议。

(3) 每当州长于 5 月间向州议会提出预算修正案以后，该室必须针对修正案的内容提出一份简明的评析报告以供审议预算的参考。

(4) 每当州长于 6 月底正式签署预算文件并正式公布预算法案以后，该室亦要针对预算法案的内容分别提出一份关于加州预算特色的简明报告和关于加州财政支出计划的详尽报告，既指出州长与州议会之间对预算问题的分歧之所在，又可供州议会监督预算执行的参考。

(5) 立法分析室还必须针对加州社会经济和财政工作中的一些热点和难点问题作一些调查研究，并提出一些专题报告，以供州议会立法的参考。例如，近年由于互联网电子商务的兴起而引起一些税收的征管困难问题，就是加州财政所面临的一个热点和难点问题。对此，该室就组织专家进行调查研究并向州议会提出题为"互联网与加州税收政策"的专题报告以供立法参考。

(二) 州议会联合预算委员会 (Joint Legislative Budget Committee)

1. 组织机构及成员

州议会联合预算委员会是州议会常设的一个审议机构，由参、众两院各八名议员共同组成。其中，由一名州参议员任主席，由一名州众议员任副主席。联合预算委员会主席为州参议会斯迪夫·皮斯 (Steve Peace)，副主席为州众议员汤尼·卡登那斯 (Tony Cardenas)。该委员会其他委员包括七名州参议员和七名州众议员。七名州参议员是：迪克·阿克尔曼 (Dick Ackerman)、迪德·阿尔普特 (Dede Alpect)、吉姆·巴廷 (Jim Battin)、毛里斯 K·约翰尼

森（Maurice K. Johannessen）、杰克·欧康纳尔（Jack O'connell）、里查德G·波兰科（Richard G. Bolanco）、约翰·瓦斯康塞洛斯（John Vasconcelas）；七名州众议员是：罗伊·阿西波恩（Roy Ashburn）、帕特里西亚C·贝兹（Patricia C. Bates）、杰客·哥德伯尔格（Jackie Goldburg）、卡罗尔·米格登（Cane Migden）、乔治·让纳尔（George Runner）、罗德里克·莱特（Roderick Wright）。

2. *主要职责*

联合预算委员会的主要职责是：化解州议会参、众两院对预算案的分歧并努力形成对预算审议的共识和统一立场，对于两院的不同决议，最后都要提交联合预算委员会进行协调，最终达成一项为两院多数议员都能接受的共同决议，从而成为州议会对预算案最终进行表决批准的基础。因此，州议会联合预算委员会的最终审议意见对于表决批准具有决定性的作用。

二、州议会审批预算案的过程

预算法案的形成过程，从时间上来讲，实从1月上旬由州长向州议会提出预算建议案开始，直至6月下旬最后由州议会通过预算议案为止。在此漫长的时间里，州议会两院内部和两院预算委员会之间，以及州长与州议会之间，往往要根据经济运行形势的变化、财政收入增减情况和社会公共需求的优先次序等各种因素，就州长提出的预算建议案进行协商会谈和必要的修正调整。与此同时，州议会联合预算委员会的立法分析室（LAO）必须就州长提出的预算建议案立即进行深入分析研究并及时向州议会参、众两院预算委员会提出详尽、客观的分析报告和初审意见，以供州议会参、众两院审议预算建议案时参考。

（一）2000—2001年度预算形成的背景

就该年度的预算而言，影响预算协商和调整的一项重要因素，就是由于加州经济的突出表现，从而导致一般预算基金的收入明显超收。因此，在预算议案被州议会正式批准以前，州长与州议会之间，都要就新增的财政收入如何根据有关法规和优先次序安排使用的问题进行协商和调整。根据加州宪法规定，财政超收收入只能用于地方教育和基本建设支出；如果两个预算年度连续产生财政盈余，则必须实行税费减免，采取降低税费负担的措施。

（二）1月预算建议案的特点

由州长于1月10日向州议会提出的2000—2001年度预算建议案，其支出

总额共为 850 亿美元。由于 1999—2000 年度一般预算基金的收入增长幅度较大，财政盈余较多，因此，该预算建议案不仅要根据预测提出一个新增超收收入的分配使用方案，而且还要依法提出一个降低税费负担的实施方案。1 月预算建议案中的超收收入的分配使用方案，其主要特点之一是加大教育投入，而在其他领域的分配比例相对较小。其次，因产生大量财政盈余的情况不可能年年如此，所以将其中很大比例的资金用于一次性的支出项目。至于税费减免方案，则除了实施加速降低车辆牌照费的费率以外，就是在提高老人福利、促进经济发展和公益事业等方面采取了一些税收减免的措施。

（三）1 月预算建议案以后的发展

自州长于 1 月提出预算建议案以后至 6 月下旬正式批准预算议案的这段时间，由于财政收入的增长大大超过原来的规划目标，加以根据最新修正的经济预测，整个美国和加州的经济增长趋势都将较以前的预想更为强劲。基于这种发展情况，对于原来的预算建议案必须及时进行重大的调整和修正。

（四）5 月预算修正案

至 5 月间，鉴于 2000 年上半年的财政收入大量超收，州长须根据新的情况，就 2000—2001 年度的收入预算和支出预算进行修正。在收入预算方面，将 2000 年上半年一般预算基金的收入预算数比原来的预算建议案提高了 58 亿美元，将来年一般预算基金的收入预算数提高 65 亿美元，合计起来的超收收入便达 123 亿美元。如此一来，州长必须对 2000—2001 年度的支出预算加以修正，并向州议会提出预算修正案。

5 月预算修正案的主要内容就是提出一个新的超收收入分配使用方案。根据新方案，将超收的 72 亿美元用于一次性的支出项目；将超收的 51 亿美元用于继续性的支出项目。其具体内容是：

（1）增加社区公共教育支出 39 亿美元。其中，一次性支出项目 15 亿美元；继续性项目 24 亿美元。

（2）增加税费减免的幅度和范围，由原来的 15 亿美元提高至 25 亿美元。其中，一次性税费减免 19 亿美元；继续性税费减免 6 亿美元。

（3）增加交通运输建设支出 19 亿美元。其中，一次性支出项目 15 亿美元；继续性支出项目 4 亿美元。

（4）增加卫生和社会服务支出 12 亿美元。其中，一次性支出项目 1 亿美元；继续性支出项目 11 亿美元。

（5）增加住房建设支出 6 亿美元。其中，一次性支出项目 5 亿美元；继续性支出项目 1 亿美元。

（6）增加一次性备付款和专项留用款共 6 亿美元。

（7）其余 16 亿美元则分别用于高等教育、资源保护、公共安全和地方政府补助等支出项目。其中，11 亿美元均系用于一次性的支出项目，其余 5 亿美元才是用于继续性的支出项目。

（五）州议会参、众两院分别进行审议

一般来说，州议会参、众两院对于预算收支的重点和优先次序的看法，基本上是与行政当局的政策取向很相似的，彼此只是在某些细节上可能存有分歧。这是因为无论是筹编预算还是审议预算，州长和州议会都是以加州宪法和州议会通过的某些补充法规为依据。但参、众两院对于预算建议案的审议，却可能各有不同的看法。

兹以 2000—2001 年度预算的审议情况为例，来说明参、众两院的分歧。

州参议院通过了一项一次性的减征销售税动议用以取代减免州个人所得税的建议，并且还拒绝了州长提出的其他很多税收减免措施。

州众议院则通过了一项减征税收总额为 27 亿美元的动议，其差别只是在减免总额上比行政当局建议案略高一点，而对州长提出的税费减免内容却又未提出任何修正意见。此外，众议院还通过一项动议，要求增加交通运输、居民住房建设和社区学院的支出，然而对增加的这部分支出却要求从诉讼留用款及储备金中予以支出。

（六）州议会参、众两院联合预算委员会负责协调活动

参、众两院对于预算议案的不同审议意见，一般要在 6 月初提交州议会联合预算委员会进行协商，经过大约两周的协商谈判之后，就要针对预算议案表决通过一项为双方都能接受的相互妥协的共同决议。

兹以 2000—2001 年度预算议案的审议为例，其妥协方案的要点如下：

（1）关于减免税收 27 亿美元的问题，协商结果，一致同意拒绝州长提出的中小学教师薪资收入免征州所得税的建议案，决议要根据教龄的长短给予 250～1 500 美元不等的税收抵免待遇。

（2）关于由一般预算基金提供 274 亿美元用于社区 12 年义务教育支出的问题，协商结果，同意根据 5 月修正案的建议由一般预算基金提供 18 亿美元用于消除教育赤字。

（3）关于用于交通运输建设支出的 20 亿美元，协商结果，要求将一般预算基金和汽油销售税收入提供的资金一律存入特别预算基金账户支应。

（4）关于与住房建设有关的 5.75 亿美元支出问题，协商结果，要求应更多倾斜于多户住宅项目。

（七）参众两院协商以后的协商谈判

当州议会联合预算委员会通过对预算议案的共同决议以后，州议会的领导人就要与州长之间就预算议案及与预算有关的一些细节问题继续展开磋商。由于参、众两院对税费减免方案都提出了不同的建议，因此，协商谈判的重心就将集中到税费减免方案的问题上来。经过数日的协商谈判之后，州长与州议会就会达成一项新的协议。根据该协议，两院联合预算委员会终于同意放弃一次性的降低销售税税率方案和提高个人所得税抵免额的建议，从而接受州长提出的加速降低车辆牌照费费率的建议案。

（八）州长的否决权与最后预算的形成

加州的政治体制，亦如联邦政治体制一样，是实行立法、行政、司法三权分立、互相制衡的政治体制。因此，州议会对州长提出的预算议案，虽可提出修改的意见并可作出增加支出的决议，但州长却可运用加州宪法赋予的否决权对州议会通过的拨款议案中的某些个别增支项目加以否决。不过，州长必须就其否决部分以书面的方式说明其否决的理由，并再次提请州议会就其否决部分付诸表决。只有当州议会两院均以 2/3 的绝对多数反对，方能使州长的否决无效。事实上，州长对预算议案中的某些增支项目行使否决权，往往都是从全局的实际情况出发考虑的结果，所以多半也易于获得州议会 1/3 以上议员的支持。当州议会最终表决通过预算议案的全部内容以后，还必须要交由州长在预算文件上签字，才能使之成为具有法律效力的预算法案（Budget Act）。

2000 年 6 月下旬，加州戴维斯州长对州议会在 2000—2001 年度预算议案中的各个增支项目，运用其否决权剔除了大约 11 亿美元的支出。其中，约有 10 亿美元是从一般预算基金中剔除的。从一般预算基金中剔除的主要增支项目计有：（1）从卫生和社会服务项目中剔除 2.1 亿美元；（2）从高等教育项目中剔除 1.76 亿美元；（3）从社区 12 年制教育项目中剔除 1.73 亿美元；（4）罪犯监禁改造项目中剔除 1.5 亿美元；（5）在资源、环保及艺术等方面也都削减了一些增支项目。

第三章　2000—2001 年度财政预算的主要内容和特点

一、预算收支概要

加州预算年度的法定期限是从每年 7 月 1 日起至次年 6 月 30 日止[①]。加州州长负责州预算的筹编和执行。由州议会通过的 2000—2001 年度预算案，须经戴维斯州长于 2000 年 6 月 30 日在预算决议的文件上签字以后方具有法律效力。

（一）预算收入概要

2000—2001 年度州财政的收入来源主要分成以下三大块：(1) 由一般预算基金（General Fund）提供 788 亿美元，较上年度增加 116 亿美元，增长 17.3%；(2) 由特别预算基金（Special Funds）提供 156 亿美元，较上年度减少 6 亿美元，下降 3.7%；(3) 由债券基金（Bond Funds）提供 50 亿美元，较上年度增加 17 亿美元，增长 50.4%。

一般预算基金的资金主要来自于各项税收收入、上年结余和联邦定额补助或返还，约占州预算总收入的 80%，实相当于湖南省预算内收入。其收入构成是：个人所得税约占 56.6%；销售及使用税约占 28.4%；银行及公司税约占 9.2%；其他税收及转移收入等约占 5.7%。

特别预算基金的资金主要来自各种专款专用的收费项目、专项拨款或联邦定项补助，约占预算总收入的 20%。

债券基金的资金主要是通过发行一般债务债券（General Obligation Bonds）、租赁—支付债券（Lease-Payment Bonds）或特别收益债券（Special Revenue Bonds）等方式筹集。发行一般债务债券取得的资金，主要是用于学

---

① 美国联邦预算年度已自 1976 年起，由 7 月 1 日至次年 6 月 30 日改为 10 月 1 日至次年 9 月 30 日。

校、医院等公益事业的基本建设，一般多以税收收入还本付息。发行租赁-支付债券或特别收益债券取得的资金，多用于兴建要由使用者支付使用费的道路、桥梁、自来水厂等公用基础设施，其收益即为还本付息的主要财源。

（二）财政支出概要

根据2000—2001年度预算法案，州政府该年度的财政支出总额共为994亿美元，较上年度增加127亿美元，增长14.7%。该年度预算的最大变化就是着重增加了教育、税收减免、交通运输和住房建设等方面的支出。财政支出总额包括一般预算基金、特别预算基金和债券基金的支出三部分。一般预算基金的支出总额为788亿美元，是州政府财政预算的主体，也是履行州政府主要职能的基本保证。该年度一般预算基金的资金配置如下：（1）12年制义务教育占38.8%；（2）高等教育占11.8%；（3）医疗卫生服务占15.6%；（4）社会服务占10.1%；（5）司法及刑事审判（含监禁改造）占9.2%；（6）其余则用于交通运输建设、资源及环境保护以及一般行政管理等方面。各类特别预算基金共支出156亿美元，属于专款专用性质。债券基金的支出为50亿美元，主要用于各部门的各类基本建设。

二、一般预算基金的财务状况和主要支出项目

一般预算基金是州财政预算的主体。其资金来源主要是属于州的个人所得税、销售及使用税、银行及公司税以及其他税收和转移收入等。州财政的基本状况如何，主要是看一般预算基金的收支变化情况。

（一）2000—2001年度预算一般预算基金财务状况

表3-1 2000—2001年度一般预算基金财务状况 单位：亿美元

项　目	1999—2000年度	2000—2001年度	变化百分比/%
上年度基金结余	38.51	78.27	
该年度税收及转移收入	711.62	738.56	+3.8
可用资金总额	750.13	816.83	
支出总额	671.86	788.16	+17.3
期末基金结余	78.27	28.67	
合同备付款	5.92	5.92	
诉讼留用款	—	5.00	
储备金	72.35	17.75	

(二) 2000—2001 年度预算一般预算基金主要支出项目

表 3-2　2000—2001 年度一般预算基金主要支出项目　单位：亿美元

项目	1999—2000 年度	2000—2001 年度	变化百分比/%
社区 12 年制义务教育	274.83	306.03	+11.4
高等教育			
加州社区学院（CCC）2 年制	24.07	28.69	+19.2
加州大学（UC）	27.18	32.06	+17.9
加州州立大学（CSU）	21.94	24.73	+12.9
其他	5.85	7.52	+28.5
卫生服务	105.28	123.54	+17.3
社会服务	71.96	79.29	+10.2
监禁改造	47.55	50.48	+6.2
所有其他项目	93.20	137.61	+47.6
支出总额	671.86	788.16	+17.3

根据加州 1990—1991 年度至 2000—2001 年度统计资料显示，一般预算基金的支出总额，按当年美元数量比较，十年间增长了 95%；如按实际人口及物价调整后的币值计算，十年间人均实际支出额仅增长 31 %。

三、税收减免规定（Tax Relief Provisions）

根据加州宪法第 13 条 B 款关于税收及支出限制（Taxation and Expenditure Limitations）的规定，一般预算基金的收入如果超过预算支出 4%以上时，其 4%以下部分可以作为经济不测特别基金（SFEU）或预算储备金转入下年度使用，而且对其超收部分只能用于基本建设项目和地方教育补助。但如预测下年度税收收入仍有盈余，则应实行税收减免措施。鉴于 1999—2000 年度一般预算基金的储备金（财政盈余）高达当年支出的 10%以上，而且预测 2000—2001 年度仍会产生财政盈余，因此在筹编 2000—2001 年度预算时，首应优先考虑税费减免措施。2000—2001 年度预算税收减免方案的内容要点如下：

(一) 税收减免金额

根据预算建议案的税收减免方案，预测 2000—2001 年度的税收减免额将达 15 亿美元，2001—2002 年度将达 20 亿美元，2002—2003 年度将达 12 亿美元。

(二) 税收减免措施

(1) 加速减征车辆牌照费。车辆牌照费（VLF）是每年按车辆价值 2%的

费率对在加州境内登记的车辆所有人征收的，在性质上实相当于动产税。根据新的减征方案，2001—2003 年度，将加速累积降低费率 65%。换言之，即由原来的 2%降至 0.65%。由于车辆牌照费的收入是地方政府的财源，因减征而导致地方财政收入的损失，仍须由州政府的一般预算基金予以填补。仅此一项，州财政于 2000—2001 年度将减少 8.87 亿美元，2001—2002 年度将减少 14.26 亿美元，2002—2003 年度将减少 5.53 亿美元。

(2) 对具有资格证书的中小学教师给予 250～1 500 美元的州个人所得税税收抵免额。仅此一项，2000—2001 年度至 2004—2005 年度之间，每年平均将分别减少财政收入约 2 亿美元。

(3) 儿童照护税收抵免。对凡有抚养儿童责任而又以劳动收入为主要来源的家庭，将按联邦个人所得税法规定的儿童照护税收抵免额的一定百分比由州财政给予现金返还。其返还比例按家庭收入状况而定。仅此一项，2000—2001 年度至 2004—2005 年度之间，每年平均将分别减少财政收入约 2 亿美元。

(4) 对低收入的老年人及残疾人或盲人，给予一次性的房地财产税税收返还或房租补贴。仅此一项，2000—2001 年度减少财政收入 1.54 亿美元。

(5) 对家有生活不能自理的老人或残疾人而须给予长期照料的纳税人，每照料一人，即就纳税人的应纳州所得税额抵免 500 美元。仅此一项，2000—2001 年度将减少财政收入 4 300 万美元。

(三) 其他特定税收减免

其中包括：(a) 用人单位给职工提供的研究生学费开支；(b) 符合规定的研究开发费用；(c) 企业经营亏损与经营盈余的相互抵销期限由五年延至十年；(d) 土地资源保护；(e) 农业投资。

四、财政支出重点

(一) 教育 (Education)

1. 社区公共教育 (K-14 Education)

社区公共教育 (K-14 Education) 包括社区 12 年制义务教育和 2 年制社区学院职业教育。

1988 年，由加州选民投票通过的 98 号教育提案 (Proposition 98 Education) 被认为是加州宪法的一项修正案。根据该项提案规定，政府必须要为加州社区 12 年制公共教育系统和 2 年制社区学院提供最低的经费保障，即要求州政府的一般预算基金和地方财产税收入必须要为这些学校提供办学经费所必

需的 80%以上。按照该项提案要求，州政府每年要为大约 600 万名的学生（由幼年至成年）提供 12 年的义务教育，其范围涉及千余处由地方政府管理的学区和 58 个县教育局；加州社区学院系统每年要为大约 160 万名的成年人提供职业教育，其范围涉及由 72 个地方政府管理的 107 所社区学院。根据上述法定要求，由州议会通过的 2000—2001 年度预算中，社区公共教育支出共为 430 亿美元，较上年度增加 50 亿美元。其中，由一般预算基金提供 304 亿余美元，由地方财产税收入提供 124 亿余美元。

2. 社区 12 年制义务教育（K-12 Education）

根据 2000—2001 年度预算，社区 12 年制义务教育支出为 380 亿美元，较上年度增加 44 亿美元。其中，由一般预算基金提供 273 亿美元，由地方财产税收入提供 107 亿美元。预计 2000—2001 年度的“平均每日在学人数”（ADA）为 5 682 112 人，平均每一学生一年的人头经费为 6 694 美元，较上年度增加 669 美元，增长 11%。

该年度增加的 44 亿美元经费，经州议会批准，主要用于以下方面：（1）消除各校区及县教育局早期积累下来的财政赤字计 18.4 亿美元；（2）教职员薪资物价补贴（COLA）计 10.6 亿美元；（3）因学生入学人数增加而增支 4.19 亿美元；（4）为办学质量较差的学校聘用和留用具有资格证书的教师增支 1.43 亿美元；（5）扩充公办幼儿保育支出计 1.38 亿美元；（6）增加暑期学校及课外补习教育支出计 1.02 亿美元；（7）奖励提高教学质量的教师及办学成绩优良的教育行政人员计 0.85 亿美元；（8）提高具有资格证书的新任教师起薪标准计 0.55 亿美元；（9）鼓励高中设置大学预科高级课程增加 0.26 亿美元，其中包括加州大学为在校高中生设置更多的网上“在线高级课程”在内。

此外，还就 2000 年上半年增加的财政收入中增拨 15 亿美元的一次性拨款用于以下几个方面：（1）改善公立及私立中、小学教学设备及提高学生学习成绩的定额补助计 4.25 亿美元，其中包括现代技术培训、因特网联网、学校安全、校舍维修以及教学设备的改善等。补助款的分配按“平均每日在校人数”为准。（2）为加强幼儿园及中、小学的英语教学项目并提高英语学习者的英语水平，专项拨款 2.5 亿美元，其中包括在各地公立图书馆为社会公众开设的英语补习班。（3）为支助中学购置或租用电脑以提高教学技术，拨款 1.75 亿美元。（4）设置公立高中优秀生奖学金拨款 1.18 亿美元。（5）为提高中、小学教师专业水平，在加州大学及州立大学各分校设立教师进修班，拨款 1.09 亿美元。

3. 高等教育（Higher Education）

2000—2001 年度预算为加州大学（UC）、加州州立大学（CSU）、加州社

区学院（CCC）及学生援助委员会（SAC）增加了相当多的经费。

（1）加州大学系统（University of California）

加州大学系统现有八个综合性的分校校区和一个以健康科学专业为主的分校校区，现正计划在默塞德（Merced）兴建第十个分校校区。

该年度州预算支出为该校共安排 32.06 亿美元，较上年度增加 4.88 亿美元，增长 17.9%。其增加的经费，除了用于调整教职员待遇（1.29 亿美元）、扩大招生规模（3.75%）以及增加科研项目以外，其余 1.09 亿美元则用于支助中小学改进教学质量，诸如组织各大学合作帮助中小学培训师资（0.72 亿美元）、为中小学提供互联网宽带上网服务（0.32 亿美元）、开设在线高级课程和暑期数理补习班等。

（2）加州州立大学系统（California State University）

加州州立大学系统计有 22 个分校校区，现正计划在海峡群岛（Channel Islands）兴建第 23 个分校校区。

该年度州预算支出为该校共安排 24 .73 亿美元，较上年度增加 2.7 亿美元，增长 12.7%。其增加部分经费，主要用于调整教职员待遇，扩大招生规模（+4.5%）以及降低暑期班收费标准等。

（3）加州社区学院系统（California Community College）

该年度州预算为加州 107 所社区学院共安排 43.73 亿美元，较上年度增加 4.86 亿美元，增长 12.5%。其中，由一般预算基金提供 26.89 亿美元，由财产税收入提供 16.83 亿美元。其增加部分，主要用于合作办学、调整教职员待遇、增加招生规模（+3.5%）等。

（4）学生援助委员会（Student Aid Commission）

该年度州预算支出为该委员会安排 5.32 亿美元，较上年度增加 1.42 亿美元，增长 37%。此项支出主要是为在加州各大学就读的学生提供奖学金、助学金和贷款基金。该年度增加预算支出如此之高的主要原因是：①增加了 22 500名奖学金名额（共 7 660 万美元）；②提高助学金的金额（由每人 1 410 美元增至 1 548 美元，共需 930 万美元）；③提高私立大学学生奖学金的金额（由 9 420 美元增至 9 730 美元，共需 220 万美元）。

（二）卫生及社会服务（Health and Social Services）

根据 2000—2001 年度预算案，由一般预算基金提供的卫生及社会服务支出共为 203 亿美元，较上年度增长 14.7%。其中，卫生服务支出为 123 亿美元，社会服务支出 80 亿美元。该年度增加支出的主要原因，一是要求医疗补助的人数增多，二是医疗和服务成本的增加，三是福利补助和医疗援助项目的

政策发生了一些变化。

1. 卫生服务（Health Services）

(1) 加州医疗援助计划（California Medical Assistance Program，简称Medi-Cal Program）

本计划是根据联邦医疗援助计划的规定，为领取福利补助者及其他符合条件的低收入者提供必要的保健服务。加州卫生服务部（DHS）则是本计划的主管执行机关。

该年度的一般预算基金为实施此计划拨款87亿美元，较上年度增加11亿美元，增长15%。如此大幅增长的原因有三：一是医疗费用上涨，二是领取医疗补助的限制条件放宽和简化，三是增加对先天性残疾和精神病患者康复项目的支助。据预算估计，接受医疗援助的病例数（Caseload）平均每月将增达258 000个。此外，加州卫生服务部还从联邦医疗援助基金中获得补助132亿美元。

关于加州医疗援助预算的主要变化如下：

a. 医疗单位提高收费，增加4.96亿美元。

b. 养老院及其他长期护理机构收费增加2.42亿美元。

c. 医疗检验服务增支1.34亿美元。

d. 医疗援助保健管理计划增加0.67亿美元。

e. 其他医疗服务增支0.29亿美元，其中包括心理治疗、物理治疗、非急诊医疗运输、乳腺癌检验等。

f. 牙病检查及治疗支出增加0.18亿美元。

g. 儿童医院、教学医院及乡村小医院的诊治补助和评估增加700万美元。

h. 改革接受医疗援助的资格审查制度（由按季申报改为按年申报审查）增加支出0.66亿美元。

i. 扩大对老年人、盲人和残疾人的免费医疗范围，增支0.24亿美元（即由贫困线收入的89%和102%提高至133%）。

j. 牙病预防护理增支0.23亿美元。

k. 儿童医院更新设备增加支出0.62亿美元。

l. 加强反医疗补助欺诈工作增加支出620万美元（增加182个人员编制用以提高反欺诈力度）。

m. 加强对养老院的检查工作，增加支出900万美元（卫生服务部审核处增编179人）。

n. 设立养老院质量奖增支800万美元。

(2) 家庭保健计划（Healthy Families Program）

为了贯彻联邦和加州儿童健康保险计划（State Children Health Insurance Program，简称SCHIP），于1997年颁布实施家庭保健计划。一般来说，联邦和州政府要按2：1的配套比例提供资金。家庭只要按月缴纳相当低的保险费，就可为其小孩从多种保健管理方案中挑选一种他们认为较合适的保健方案。其保险范围与提供给加州公务员的保健福利相似，而且包括牙科及视力保险福利。该计划自1998年7月开始对申请投保的儿童实施。

由于纳入该保健计划的人数飚升，2000—2001年度一般预算基金列支配套资金1.57亿美元，较上年度增加0.73亿美元，增长86%。一是估计符合投保资格的儿童中，将有80%都会加入此一计划；一是加州议会还立法规定，该计划应延伸至那些于1996年8月22日以后合法移居加州但不符合联邦基金条件的儿童。

（3）公共卫生（Public Health）

加州卫生服务部经管范围广泛的公共卫生项目。其中包括：(a) 支助地方卫生机构控制环境公害、防止和控制疾病的流行，并为有特殊需要的人群提供卫生服务。(b) 应由州政府经管的项目，诸如审核卫生设施和某类卫生专业技术人员的资格条件等。

该年度由一般预算基金提供的公共卫生支出共为3.49亿美元，较上年度减少7.1%。减少的原因是由于某些具有特殊挑战性的社区公共卫生项目将改由联邦基金提供补助，诸如防止并减少未成年少女怀孕的措施等。

该年度公共卫生增加的支出项目计有：(a) 原由烟草产品附加税专项基金负担的“儿童健康及残疾预防”（CHDP）计划改由一般预算基金承担，因而增加支出0.66亿美元。(b) 对低收入未投保的乳腺癌和前列腺癌患者提供一次性的治疗补助3 000万美元。

（4）心理卫生（Mental Health）

心理卫生部（DMH）负责全州精神残疾的治疗工作。该部的主要职责是：(a) 通过州县合作提供心理健康服务并对精神残疾者实施强制治疗。(b) 经管四所州立精神病院及位于瓦卡维尔（Vacaville）州立监狱专治严重精神病患者的加州医疗所（CMF）。(c) 经管针对特定人群的社区项目。

该年度增加支出的主要项目计有：

a. 无家可归者综合性服务支出5 600万美元。主要是针对那些无家可归、新近从监狱或看守所释放，或濒临无家可归，或监禁的患有严重精神病的成人。

b. 住院治疗补助支出2 510万美元。主要是针对需要住院治疗精神病的低收入者。

c. 儿童保育系统计划支出 1 600 万美元。主要是通过机构间的相互合作方式为所有 58 个县的儿童保育系统提供卫生及社会服务。

d. 小额基建支出 1 200 万美元。主要用于四所州立精神病院的维修。

e. 新增以社区为基地的服务项目支出 800 万美元。主要是补助给各县用于当地患有精神病的成人和儿童提供治疗服务。

（5）康复服务（Developmental Services）

康复服务部（DDS）与 21 个不以营利为宗旨的地区康复中心签订合同，负责协调对先天性残疾患者的教育、职业培训和住院服务工作。该部还直接经管五处州立康复中心，收容那些需要住院照料的先天性残疾患者。

该年度预算为所有康复服务项目共提供资金 8.96 亿美元，较上年度增加 8 780 万美元，增长 11%。其增加支出的原因，一是以社区为基地的各个康复服务中心费用普遍增加而增支 6 070 万美元；二是五个州立康复中心增加了小额基建支出，共 2 700 万美元。

（6）酒精和毒品项目（Alcohol and Drug Program）

酒精和毒品项目部（DADP）负责指导及协调全州预防或减少酗酒和吸毒的推动工作。其服务范围包括预防、早期干预、戒毒和痊愈工作。

该年度预算为全州的戒酒和戒毒项目提供的资金达 9 900 万美元。该年度增加支出的项目，一是滥服成瘾麻醉品的治疗支出增加 1 400 万美元，其中用于成人治疗 800 万美元，用于青少年治疗 600 万美元；二是补助各县戒毒所支出 1 000 万美元。

2. 社会服务（Social Services）

（1）对负有抚养子女责任的贫困户提供就业服务和生活补助计划（Cal WORKs）

州议会于 1997 年为适应联邦福利改革法规的要求，对负有抚养子女责任的贫困户提供就业服务和生活补助计划（California Work Opportunity and Responsibility to Kids Program，简称 Cal WORKs）以取代原来的对负有抚养子女家庭提供援助的计划（Aid to the Families with Dependent Children Program）。此项计划的宗旨就是既要对负有抚养子女责任的贫困家庭提供现金补助，又要提供就业服务。换言之，就是要使依靠政府救济的贫困家庭逐步走向自食其力的道路。2000—2001 年度预算为此项计划（Cal WORKs）提供了 21 亿美元的资金，较上年度增加 2.9%。

就业服务和生活补助支出项目的主要变化如下：

a. 生活补助。根据现行法律，生活补助必须按物价指数进行调整。为此，加州一般预算基金和“联邦贫困家庭临时救助”（TANF）定额补助基金按物

价指数2.96%调整共增加0.8亿美元，并自2000年10月1日实施。在生活费用较高的县，三口之家，每月补助645美元，较上年度增加19美元，增长3%；在生活费用较低的县，三口之家，每月补助614美元，较上年度增加18美元，增长3%。

b. 各县就业服务奖励。各县因提高就业服务绩效而导致节约生活补助支出11亿美元。其中90%的节余均属一般预算基金部分。为此，(a) 该年度预算法案要求各县放弃以前获得奖励金的25%，其余部分自2000—2001年度起分二年支付给县。(b) 在该预算年度期间不再提取奖励。(c) 允许各县将其奖励金的25%部分补助给那些收入高于原来领取生活补助标准但仍贫困的劳动家庭。(d) 自2001—2002年度起，修改奖励支付方式以减少奖励支出，与此同时，还将就未来的奖励支付设置上限。

c. 福利补助与就业服务配套基金。根据“福利/工作定额补助计划”(Welfare to Work Block Grant Program)，联邦政府将向州政府提供资金用以帮助难以就业的人群。对此，联邦与州政府的配套资金比例为2：1，即联邦政府支付2美元，州政府必须支付1美元。根据这一设想，在2000—2001年度末，预计联邦基金支出约为2 000万美元，州预算的配套资金则将减至1 000万美元以下。

(2) 联邦补充保障收入与加州补充计划（SSI/SSP）

补充保障收入与州补充计划（Supplementary Security Income/State Supplementary Program）是一种由联邦与州政府共同拨款向低收入老年人、盲人及残疾人提供生活补助的计划。2000—2001年度一般预算基金为此列支26亿美元，较上年度增长5.4%。增长支出的主要原因，一是此项补助每年必须依法根据物价指数予以调整，二是领取补助的人数较上年度增多。

自2001年1月起，对老年人及残疾人的每月最高补助金额，个人可达712美元（其中联邦负担525美元，加州负担187美元），较上年增加20美元（联邦13美元，加州7美元），平均增长2.9%；夫妇可达1 265美元（其中联邦788美元，加州477美元），较上年增加36美元（其中联邦19美元，加州17美元），平均增长2.9%。

(3) 食品券计划（Food Stamp Program）

食品券计划是专为低收入的美国人提供食品补助。食品券的成本（全国约为16亿美元）均由联邦政府承担。原则上，非美国公民不能享受此项食品津贴。但根据新颁联邦法律，在1996年8月以前合法移居美国的非美国公民，其年龄在18岁以下或在64岁以上者，可以享受食品券补助。然而“加州食品援助计划”(CFAP) 规定，1996年8月以前的移民，如不符合联邦食品券补

助资格，仍可享受加州的食品券津贴，直至2000年9月止。2000—2001年度预算将因此增支0.37亿美元。

(4) 疗养院内辅助服务（IHSS）计划

本计划是为那些在自己家中生活不能自理而又符合社会救济条件的老人、盲人及残疾人提供各种生活上的辅助服务。在各县，提供这种辅助服务工作的疗养院，既有由政府设立的，也有民办的。该年度一般预算基金为各县公办服务机构补助5 640万美元，用以调整服务人员的工资，即将每小时的工资调至7.5美元（比最低工资高1.75美元）。另为这些服务人员提供健康保险津贴3 420万美元（每人每小时0.6美元）。至于民办服务机构，服务人员通常只领取法定的最低工资。不过，州政府该年度预算仍按加州物价指数3%的标准补助3 500万美元，使其每小时工资提至5.92美元。

(5) 儿童福利服务及收养照顾（CWS and Foster Care）

儿童福利服务项目是为受虐待和被忽视的儿童提供各种服务工作。例如，政府的社会工作者对儿童的虐待和忽视申诉要立即作出反应，并对确定因虐待和忽视而受到伤害或可能受到伤害的儿童及其家庭提供继续性的服务工作。收养照顾项目则是为儿童收养户或儿童收养所提供补助用以支付其收养照顾的费用。

2000—2001年度一般预算基金为顺应儿童福利服务项目的工作量增加而增支3 970万美元；为减少等待收养安置的人数，又给县收养机构增加一次性拨款1 270万美元；又因物价指数增高2.96%而导致收养照顾费用的增加，该年度预算增列2 470万美元以为收养户、收养所、收养机构的物价补贴。另外还增列550万美元作为社会工作者的工资补助。

(6) 儿童抚养实施计划（Child Support Enforcement）

加州儿童抚养实施计划的主要目的就是为儿童的监护人及儿童本人向其不在身边的亲生父母收取抚养费，或者通过其他合法途径代向联邦贫困家庭临时救助基金申请补助等等。

根据1999年的立法改革，要求对儿童抚养项目的组织、管理和资金等进行全面检查。而且按照新的规定，2000—2001年度预算要将儿童抚养项目的资金从社会服务部（DSS）转移到新成立的儿童抚养服务部（DCSS）。为此，一般预算基金为儿童抚养项目列支了3.7亿美元。但其中3.4亿美元是用于各县儿童抚养服务部的补助支出。该项补助额较上年度增加3 300万美元，增长11%。不过，这些抚养费用会因收取抚养费的增加而抵销一部分。

(7) 老年服务项目（Aging Programs）

加州老年服务部（CDA）负责实施为年老而又具有官能残疾者提供各种

服务项目。

该年度预算支出的重点，一是鼓励长期照料办法的创新。为此，向以社区为基地的服务组织增拨 1 500 万美元用以扩充疗养院以外的照料办法，改进照料的质量，并着重处理特殊人群的特殊需要。二是增列 1 800 万美元用以扩大以社区为基地的老人服务项目。

（三）司法及刑事审判（Judiciary and Criminal Justice）

2000—2001 年度预算为司法及刑事审判项目安排的支出为 78 亿美元。其中，由一般预算基金提供 72 亿美元，由各种特别预算基金提供 6.48 亿美元。较上年度增加 7.76 亿美元，增长 11%。增加支出的主要原因，一是新增和扩大了对地方执法机构的补助支出，二是州政府增加了对地方初审法院的财务支助责任。

1. *初审法院的经费安排*（Trial Court Funding）

加州有数百个初审法院。该年度预算支助地方初审法院的经费共为 21 亿美元。其中，由一般预算基金提供 11 亿美元；由各县上解的资金提供 4.59 亿美元；由罚款、罚金和司法规费收入提供 4.24 亿美元。一般预算基金较上年度增拨 1.77 亿美元，增长 18%。

增拨部分的主要用途是：(a) 为初审法院添置信息技术设施共 7 740 万美元。(b) 因工作量增加而增加补助法院工作人员的薪资开支。(c) 提高陪审员津贴共 1 910 万美元（由现在的每日 5 美元提高至每日 15 美元）。(d) 用于调整初审法院及上诉法院法官的基础薪资及物价补贴共约 1 160 万美元。

2. *加州监禁改造部*（California Department of Corrections）

加州监禁改造部的职责是，负责 33 座州立监狱成人重罪犯人及轻罪吸毒犯人的监禁、培训、教育及医疗照顾等事务，同时，还要负责对假释在外犯人的监督和服务工作。

2000—2001 年度一般预算基金为该部提供的资金为 43 亿美元，较上年度增加 1.40 亿美元，增长 3.4%。增加支出，一是要根据物价指数调整工作人员的待遇，二是由于增加了假释人员，三是加强戒毒治疗，四是扩大医疗服务项目。

此外，对非法进入美国而在加州犯罪的重罪犯人，其监禁和假释监督费用均由联邦政府补偿。该年度预计将可从联邦政府收到 1.79 亿美元的补偿费，但在预算中只列为可供抵偿的收入科目，未作正面反映。

3. *青少年犯罪管理部*（Department of the Youth Authority）

该年度一般预算基金为该部列支 3.31 亿美元，较上年度减少 2.4%。减

少的原因是由于预测在该年度的拘留和假释人数均将比上年度有所下降。因而预测该年末管教所的拘留人口将降至 7 300 人，会比上年度减少 75 人。

此外，州议会在审议预算时建议增加支出用于帮助犯人戒毒、治病以及加强管教所的安全管理等，但被州长否决。

4. 援助地方执法机构（Assistance to Local Law Enforcement）

该年度补助地方执法机构的经费共达 4 亿美元，较上年度有大幅度的增加。其增加部分主要用于以下方面：（1）公民选择公共安全计划（Citizens Option for Public Safety Program）1.21 亿美元，此项补助按当地人口平均分配，要求针对地方警察局、地方检察机关以及工作在第一线的司警人员的实际需要安排使用。较上年度增加的 2 130 万美元，指定分配给工作在第一线的基层执法机关并确保每一机关至少获得 10 万美元以上。（2）增加一次性的专项拨款，用以提高地方执法工作效率。其具体支出项目，一是为建设洛杉矶刑事犯罪化验室（Los Angeles Crime Lab）拨款 9 600 万美元，专为洛杉矶市警察局、洛杉矶县警察局和南加州其他地方执法机构服务。二是为地方执法机构添购新的技术、设备，拨款 7 500 万美元。此项拨款亦按人口平均分配，每一机构的最低补助额为 10 万美元。三是增置遗传基因（DNA）检测设施增支5 000 万美元，用于解决性犯罪的取证问题。四是为实施减少精神病人刑事犯罪计划，给各县追加补助 5 000 万美元。

5. 援助地方青少年犯罪审判项目（Assistance to Local Juvenile Justice Programs）

为支持地方设法减少青少年违法犯罪行为的努力，州议会曾比照上述公民选择公共安全计划的办法，批准增加 1.21 亿美元的补助款，按人口平均分配至各县青少年司法协调委员会用以满足地方的一致需求。但为州长所否决。嗣经州议会对该项支出的使用标准稍加修改后以 2/3 多数通过使州长的否决无效。其次，还从加州一般预算基金中列支补助款 7 500 万美元，从联邦预算基金中拨付 3 500 万美元，支助各县兴建及更新地方青少年看守所设施。

此外，州预算还为加强“监禁改造管理委员会”主管的两个项目增拨 3 500万美元：一是青少年犯罪举证补助项目（The Juvenile Challenge Grant Program）2 500 万美元，二是预防重复犯罪项目（The Repeat Offender Prevention Program）1 000 万美元。

（四）交通运输建设（Transportation）

2000—2001 年度预算为加州交通运输建设事业提供资金 96 亿美元。其资金来源和用途主要包括以下两部分：一是由一般预算基金及汽油销售税收入提

供20亿美元，支应六年交通拥挤缓解工作计划第一年的需要。二是为加州运输部（Caltrans）负责实施具有持续性的公路运输建设项目提供资金76亿美元。其中，由特别预算基金（主要是加州公路基金专项账户和联邦预算基金）提供67亿美元，由加州运输部向地方政府收取的补偿费提供8.94亿美元。

1. 交通拥挤缓解计划（TCRP）

根据州议会通过的交通拥挤缓解计划（The Traffic Congestion Relief Program），在2000—2001年度至2005—2006年度六年期间，加州财政必须要为此项计划的实施筹集资金70亿美元，至于计划由加州公路基金账户（SHA）向公共运输基金账户（PTA）分期拨款的资金（2.7亿美元）尚不包括在内，见表3-3。

表3-3　“交通拥挤缓解计划”分期实施的资金来源和配置方案 单位：亿美元

		2000—2001	每一年度（2000—2001至2005—2006）	六年总额
资金来源	（1）一般预算基金	15	——	15
	（2）汽油销售税[①]	5	9.76	53.8
	（3）公共运输基金账户（SHA→PTA）	0.45	0.45	2.7
合计		20.45	10.21	71.5
资金配置	（1）交通拥挤缓解计划	16	6.78	49.9
	（2）地方街道和道路	4	1.19	9.96
	（3）加州运输改进计划（STIP）	——	1.19	5.96
	（4）公共运输基金账户（PTA）	0.45	1.05	5.68
合计		20.45	10.21	71.5

由加州州政府直接负责实施的“交通拥挤缓解方案”，其重点支出有两项：一是加强城市公共交通系统的建设，诸如公共汽车、城市间高速铁路以及水上轮渡等。二是加强公路交通建设，诸如道路立体枢纽的改进、汽车单行道的拓宽、分流车辆单行道的兴建等。

根据本计划按一定公式分配给地方政府的资金，主要是用于街道和道路的维修和改造。根据本计划分配给加州运输改进计划（STIP）的资金主要是用于追加的基建项目。根据本计划转拨给公共运输基金账户（PTA）的资金，主要是支助公共交通营运、城市间高速铁路和其他公共交通的特殊需要。

① 注：归属于州政府部分的汽油销售税以前均存入一般预算基金。

但据加州政府关于缓解交通拥挤的长期规划，总共需要资金 172 亿美元。现行六年缓解计划与其长期规划目标还有很大的差距。

2. 加州运输部（Caltrans）

为了实施具有继续性的各项运输建设项目，该年度预算为加州运输部安排了 76 亿美元。其资金来源和配置简述以下：

（1）资金来源

一是由加州特别预算基金（SHA）提供 36 亿美元，二是由联邦预算基金补助 30 亿美元，三是由地方政府缴纳的补偿费收入提供 8.79 亿美元。

（2）资金配置

a. 加州运输部为实施各个运输建设项目提供直接支援的支出共 27 亿美元，较上年度增长 20%。其主要支援项目包括：（a）用于公路项目的设计、施工及环境审查支出计 12 亿美元。（b）用于公路维修支出 7.68 亿美元。（c）用于行政管理支出（1 735 人/年）2.68 亿美元。（d）用于研究发展及监督"加州运输改进计划"（STIP）和"加州公路营运保护计划"（SHOPP）的支出，共 1.20 亿美元。（e）用于运输建设规划支出（1 126 人/年）1.27 亿美元。（f）用于支援公共交通运输发展支出（123 人/年）1.15 亿美元。（g）用于地方技术援助 3 200 万美元，其中包括由州及联邦建成项目交付地方使用的技术援助。

b. 基本建设支出 33 亿美元。主要用于：（a）加州运输改进项目（STIP）。（b）加州公路营运和保护项目（SHOPP）。（c）隔音墙改造工程项目。（d）加州运输部办公大楼防震改造工程项目等。

c. 地方交通运输建设补助支出 15 亿美元。主要用于公路、公共运输、航空和规划中的项目。这些资金主要是用于加州公路系统以外的地方性交通运输建设项目，诸如地方公共交通改善和街道、道路的更新改造等。

3. 其他交通运输项目

加州财政除了要为交通拥挤缓解计划和加州运输部的继续性项目提供资金以外，还必须直接为以下机构提供必要的资金支持。

（1）高速铁路管理局（High-Speed Rail Authority）。该年度一般预算基金提供 500 万美元用于评估高速铁路系统对环境影响的审查工作。

（2）旧金山湾区水上公共交通管理局（San Francisco Bay Area Water Transit Authority）。州议会原来通过由一般预算基金为该局提供 1 400 万美元用作地区轮渡公共交通服务的规划和设计工作，但州长则认为此项资金宜由公共运输基金账户（PTA）提供，因而否决了 1 200 万美元，其余 200 万美元亦宜视作交通拥挤缓解计划的一部分。

(3) 加州公路巡逻部 (Department of California Highway Patrol)。该年度预算为该部提供的资金为 9.98 亿美元，较上年度增长 8.7%。除了为其日常巡逻服务提供必要的资金外，该年度预算还包括以下增支项目：(a) 增加摩托车巡逻队员 96 名，由机动车辆基金账户 (MVA) 追加支出 970 万美元，用以提高高速公路的安全和拥挤地段的效率。(b) 为改进城乡结合地段的安全和汽车司乘人员的服务，增加巡逻队员 69 人，增支 580 万美元。(c) 该部增加地方执法机构补助款 500 万美元，用以协助搜集公路上来往人员的种族和使用的语种，并要求对来自地方执法机构的数据进行分析后，定期向州议会报备。

（五）资源 (Resources)

2000—2001 年度预算为加州的资源保护和开发项目提供资金 62 亿美元。其中，由一般预算基金提供 15 亿美元；由债券基金提供 25 亿美元；其余 22 亿美元则分别由加州特别预算基金、联邦预算基金和补偿费收入提供。该年度预算较上年度增加 26 亿美元。

增加支出的主要原因，是由于 2000 年 3 月经由全州选民投票通过的 12 号和 13 号关于资源问题的提案，同意州政府发行债券为兴建公园及水利项目筹集资金。其资金来源和配置要点如下：

1. *公园建设*

根据 12 号提案，州议会批准发行公园债券 19 亿美元作为兴建各类州立和地方公园项目的资金来源。但州长嗣后将债券发行额减为 12 亿美元。

2. *水利建设*

根据 13 号提案，州议会批准发行水利债券 4.54 亿美元作为供水、防洪、河流保护、动植物保护区及水资源保护等水利建设项目的资金来源。嗣后又先后追加发行债券 2.6 亿美元和 3 500 万美元，分别作为加州环保署及卫生服务部水利建设项目的资金来源。

3. *加州与联邦合作项目* (CALFED)

加州该年度预算一般预算基金为加州与联邦合作的海湾三角洲开发计划 (CALFED Bay-Delta Program) 提供资金 1.35 亿美元，又从有关特别预算基金为水资源储藏研究、生态系统恢复等其他合作项目提供资金 1.36 亿美元。

4. *自然保护区* (Habitat) *1.14 亿美元*

主要是为有关部门用于自然保护区的收购、恢复和扩大。

5. *地方防洪* (Local Flood Control)

该年度一般预算基金为经州政府核准的地方防洪工程项目支付应由州政府承担的资金 8 500 万美元，此外，另从水利债券基金拨付 4 300 万美元。

6. 捕鱼和狩猎管理支出9 400万美元，较上年度增加600万美元

其中350万美元用于加强渔猎管理部现有的各个项目。

7. 州立公园管理增加支出6 460万美元

增支的原因，一是填补公园门票收费的减少，二是扩充公园的用途，三是加强公园的维护工作。

8. 森林防火支出增加6 210万美元

州财政为加州林业及防火部增拨的资金，主要用于紧急灭火工作（500万美元）、恢复17个森林保护区员工的工作（460万美元）、扩充该部培训部工作人员（250万美元）等。

9. 加州大学默塞德分校扩充校园，增加4 380万美元

增拨此项资金是为了支持该校为取得校园周围自然保护区的通行权及其环境审查事宜。

10. 海滩重建支出1 000万美元

用于船舶航行及航道管理部（Dept of Boating and Waterway）的海滩重建项目。

11. 奥本水坝（Auburn Dam）隧洞扫尾工程400万美元

12. 河流流域评估支出690万美元，供有关部门对加州北部海岸附近河流流域环境资源进行评估

13. 自然保护区规划支出200万美元

资源保护署就全州水土保护和自然保护区进行长期规划，通称“加州延伸资源投资战略规划”（California Continuing Resources Investment Strategy Project，简称CCRISP）。

资源保护和开发方案还根据州议会通过的有关法规，制定了一项“自然遗产保护税收抵免”措施，即个人向州政府、地方政府或非盈利组织捐献了符合自然遗产保护条件的财产，将按该项财产合理市值55%的金额抵免应向州及地方政府缴纳的税款。

（六）环境保护（Environmental Protection）

2000—2001年度预算为各个环保项目提供的资金共15亿美元。其中，直接资助各个环保机构的支出为10亿美元，其余5亿美元则用于地方补助。总共较上年度增加5.4亿美元，增长54%。环保支出的重点是：

（1）根据13号提案，发行水利债券2.6亿美元，用于改善地方的水质、水资源的回收利用以及河流保护等项目，另为资源保护部门和卫生服务部分别追加拨款4.54亿美元和3 500万美元用于环保支出。

（2）减少柴油机尾气排放，增支 9 500 万美元。其中，5 000 万美元用于更换或改造旧的柴油机学校交通车，4 500 万美元则用于鼓励使用尾气排放量低的柴油发动机。

（3）发动城市净化运动。州预算为此提供资金 8 500 万美元，用于净化城市污染地段并对其再开发前景进行评估。

（4）水污染防治。州财政除了对地方水质项目提供补助外，还为其他水污染防治和水质监测项目提供资金。其预算资金的安排如下：(a) 用于研究并实施严重恶化水体区域的水污染问题的处理方案 2 600 万美元。(b) 用于控制暴雨流量 1 300 万美元。(c) 用于监测周围水质 1 200 万美元。

（5）环保执法支出增加 1 750 万美元。其中包括：(a) 加州各个环保机构 610 万美元。(b) 地方空气监管区 760 万美元。(c) 地区水质监管委员会 380 万美元。

（七）其他重要支出安排（Other Major Provisions）

1. 住房（Housing）

州议会通过的住房与社区发展部（HCD）预算支出为 5.75 亿美元，用于各项新增住房发展计划，但州长从其“多户住宅”项目中否决了 7 500 万美元，致使该部最后的实际预算支出为 5 亿美元。其新增住房发展计划要点如下：

（1）实施就业与住房发展平衡改进计划（Jobs-Housing Balance Improvement Program）。为促进住房兴建，本计划将根据 2001 年核发的住房兴建许可证数量对地方政府给予一定的补助和贷款支持。其目的在于协助社区吸引企业投资并在靠近公共交通路线附近开发住房建设。

（2）实施加州住家计划（Cal Home Program）。本计划允许该部为各种通过一种单一申请程序在加州购建私宅提供必要的资金支持。

（3）实施购房定金援助计划（Homebuyer's Downpayment Assistance Program）。本计划由加州住房财务署（California Housing Finance Agency）执行，专为第一次购买住房者提供财务援助。

（4）实施旧城改造计划（Downtown Rebound）。根据本计划提供的贷款，是为了协助将旧的工商业区改造为住宅区。同时，地方政府亦可为其住宅及其他发展项目获得规划补助款。

（5）实施执法鼓励计划（Code Enforcement Incentive Program）。本计划是通过对地方政府给予配套补助方式增加人员编制加强房地产开发的执法工作。

（6）实施区域间合作引导计划（Interregional Partnership Pilot Program）。根据本计划提供补助款的目的，在于协助地方政府积极承担住房与就业问题的区域间规划工作。

2. 地方政府（Local Government）

根据州议会两院预算协调委员会的决议，2000—2001年度预算提供一次性拨款2亿美元，专供地方政府实施财政改革方案之用。此外，该年度预算还为地方政府的其他很多项目提供相当大的财政支持，诸如交通运输建设、刑事审判、社会治安及执法技术等。

3. 调整公务人员薪酬待遇（Employee Compensation）

该年度预算提供资金8 040万美元，用作调整州属机构公务人员的薪酬待遇。其中5 040万美元为一般预算基金提供。

（1）对从事信息技术工作的州政府公务人员增加薪酬支出共1 100万美元。其目的是为了改进对这类公务人员的征募和留用。

（2）对退职人员追加社会保险福利津贴4 890万美元，其中由一般预算基金提供2 600万美元；

（3）对居住在农村地区而又无保健组织提供医疗保险服务的州政府公务员及退休人员提供农村医疗补助2 040万美元。

此外，根据至2001年6月30日到期的现行“谅解备忘录”（Memoranda of Understanding），州政府所有在职公务员的薪酬，自2000年9月1日起提高4%。其增加总额为3亿美元，其中由该年度一般预算基金提供1.5亿美元。新的备忘录谈判工作将在2000—2001年度期间开始进行。

4. 实施汽车尾气检查计划（Smog Check Program）

该年度特别预算基金为加州消费者事务部（Dept. of Consumer Affairs）和汽车修理管理局（Bureau of Automotive Repair）提供资金1.14亿美元用以继续实施汽车尾气检查计划。为了促使更多的人参与高污染汽车修理和尾气排除计划，拨出4 700万美元专供补助低收入者的旧汽车检测修理开支或停用损失。

5. 食品及农业部（Department of Food and Agriculture）

该年度一般预算基金为支持州及地方政府消灭病虫害的活动较上年度增加了大量的支出。

（1）为支持各县实施高风险病虫害排除计划（County High-Risk Pest Exclusion Program），增加资金850万美元供各县农业委员会在各个农产品集散地或入口处加强对外来人或入侵病虫害的检查工作。

（2）为增强对加州葡萄种植业形成严重威胁的“皮尔斯”病菌（Pierce's

Disease）的防治工作，增支 690 万美元。

6. 贸易与商业处（Trade and Commerce Agency）

该处该年度要求增加支出的项目计有：

（1）补助电影业向地方、州及联邦政府缴纳的电影制作许可证费。即发证单位的收费只能以其实际发生的费用为限。仅此一项即需增支 1 530 万美元。

（2）鼓励建立利用农业有机废料发电的生物量设施，共需增加补助款 1 000万美元。

（3）增设两个为中小企业贷款提供担保的“金融发展公司”（Financial Development Corporations），要求追加准备金 800 万美元。此项贷款担保的最高比例为 4∶1。

7. 保健管理部（Department of Managed Care）

该部的基本职能是对保健组织（HMOs）及其他提供医疗服务的单位进行监管。州议会批准由该年度特别预算基金（保健组织评估费专户）为新成立的保健管理部提供 3 780 万美元。其中包括新增业务开支项目如下：

（1）消费者宣传教育费 500 万美元；

（2）保健组织保健质量报告卡 650 000 美元；

（3）协助设立病人权益保护办公室（The Office of Patient Advocate）560 000美元；

（4）为减少积压的医疗执法案件，增加工作人员经费 300 000 美元。

州长运用否决权对上述（1）、（2）、（3）项支出分别作了一些调减。

8. 保险监理部（Department of Insurance）

由该年度特别预算基金为该部提供资金 1 650 万美元以外，并根据有关法规的授权，对汽车保险单的收费提高 80 美分，用于：（a）加强打击利用车祸事故进行欺诈性索赔的有组织的犯罪团伙。（b）消除消费者对汽车保险投诉案件的积压。（c）改进消费者服务工作。

第四章　财政支出结构分析[①]

加州州政府的财政支出结构，基本上可分如下七部分：一是教育；二是卫生及社会服务；三是司法及刑事审判；四是交通运输建设；五是资源与环境保护；六是一般行政管理；七是基本建设。兹分别详述如后。

一、教育（Education）

（一）社区12年制义务教育（k-12 Education）

1. 经费来源和用途

加州2000—2001年度预算议案为社区12年制义务教育提供的经费总额为456亿美元。其中，由一般预算基金和地方财产税收入共提供358亿美元；由其他各种特别预算基金共提供98亿美元（其中包括教师退休基金、债券基金、加州彩票基金、联邦预算基金、专项补助以及其他各种州和地方的特别基金等）。

凡属于社会公立中小学教育活动直接相关的经常性支出项目，诸如教职员工的薪资、福利、教师进修津贴、教学研究、教学用品、教科书以及学生由家到校之间的来回交通车等直接教育支出项目，基本上都由一般预算基金和地方财产税收入支应。至于要由其他各类特别预算基金支应的项目，主要是高中优秀学生奖学金、教师培训计划、教师购屋援助、更换高污染的学校交通车等间接性教育支出项目。

2. 公立中小学学生人均支出统计分析

在美国，一般研究人员和决策者通常采用的教育统计数据主要有两种：一是由全国教育协会（National Education Association）编印的教育统计，二是

① 本部分对于加州财政支出结构分析采用的预算支出数据都是根据州政府于2000年1月向州议会提出的2000—2001年度预算建议案中的数据，故与2000年6月底经州长签署的预算法案数据有所差异。

由美国联邦教育部全国教育统计中心（National Center for Education Statistics）编印的教育统计。这两种教育统计关于公立中小学的注册学生人均支出数据都是以每一学生的人均经常支出为主。但两者不同的是，后者的统计数据包括了各州的教育行政管理费用，而前者则否，因而全国教育协会的中小学人均教育支出统计数据要比全国教育统计中心的统计数据要低一些。兹将两机构公开出版的最新中小学义务教育支出统计数据及人均支出统计中存在的问题简介如下：

（1）全国教育协会（NEA）根据 1992—1993 年度至 1997—1998 年度社区 12 年制中小学秋季注册学生人均经常支出统计见表 4-1。

表 4-1　NEA 关于社区 12 年制中小学秋季注册学生人均经常支出统计

单位：美元

财政年度	全国人均数	加州人均数	差距	排位名次[a]
1992—93	5 149	4 570	579	33
1993—94	5 319	4 675	644	34
1994—95	5 526	4 740	786	36
1995—96	5 695	4 876	819	36
1996—97	5 945	5 191	752	——[b]
1997—98	6 174	5 580	594	31

注：a. 由全国教育协会对加州在各州的排位名次，b. 全国教育协会该年度未公布各州排位名次

（2）美国联邦教育部全国教育统计中心发布的 1992—1993 年度至 1997—1998 年度公立中小学秋季注册学生人均经常支出统计见表 4-2。

表 4-2　联邦教育部全国教育统计中心关于中小学秋季注册学生人均经常性支出统计

单位：美元

财政年度	全国人均数	加州人均数	差距	排位
1992—1993	5 170	4 614	556	33
1993—1994	5 325	4 718	607	32
1994—1995	5 528	4 799	729	35
1995—1996	689	4 937	752	35
1996—1997	5 923	5 260	663	35

（3）公立中小学人均支出统计中存在的问题

a. 人均支出的计算问题。计算人均支出的关键问题是计算支出的内容不同，其支出数据就可能产生差异。一是支出的范畴可能因其资金来源不同而产生差异。就教育经费来源来说，既有来自州和地方政府的，也有来自联邦政府的补助。就加州而言，2000—2001 年度公立中小学的人均支出为 6 313 美元，

主要是根据州财政一般预算基金和地方财产税收入提供的教育经费总额除以平均每日在校人数（ADA）而得出来的数字。对于学生人均支出统计，也有包括所有资金来源的。例如，加州州长在其预算建议案中就曾表示，如将所有资金来源计算在内，加州平均每日在校人数的人均经费为 8 200 美元。

b. 平均每日在校人数（ADA）与注册人数（Enrollment）存在一定的差异。产生差异的原因，是由于总会有缺课人数的存在。因此，注册人数肯定会大于平均每日在校人数。相反，平均每日在校人数的人均支出又会大于注册人数的人均支出。但另一方面，缺课人数又包括无故缺课和因故请假两类。在加州，凡属因故请假的学生一律被列入每日在校人数统计之内。

c. 时间滞后问题。由于教育经费统计工作需要从全国成千上万的地方教育机构搜集数据，因而存在很大的时间差，这也容易造成在比较上是否准确的问题。

d. 支出数据的年初预估数与年末的实际发生数可能存在很大的差异。即以加州 1997—1998 年度为例，年初预估平均注册人均支出较上年度减少 250 万美元，但年终的实际支出数反而较上年度增加 250 万美元。

e. 关于中小学学生人均支出的评价问题。对于教育支出的评价，有人认为，不能只看教育的投入（Input）是多少，还应将教育的投入与教育的产出（Output）进行比较以后才能做出比较正确的评价。换言之，教育支出只是对教育过程中投入的资金数量加以衡量，而不是教育过程的结果（Result）。因此，在比较教育支出时，还应关注学生所表现的素质如何。即对教育支出的评价，应从教育支出是否产生了最大效果的角度出发予以考虑。

3. *教育技术支出*（Education Technology）

利用现代信息技术提高教学效果已成为加州当前增进教育工作效率的重要内容之一。根据州长的预算建议案，为了使现代信息技术在教育领域得到进一步的推广应用，该年度预算建议案为其提供的经费总额达 4.33 亿美元。此项计划由州教育部负责实施。

（1）为继续实施教育技术的改进计划，由州财政一般预算基金和联邦预算基金共提供经费 2.33 亿美元。该计划的目的是要通过现代信息技术将学校与学区的教育管理工作和教室的教学工作连为一体。现行教育技术计划包括以下五个项目：一是高中数码化项目（Digital High School Program）1.64 亿美元，使每一所高中都能加入联网；二是加州技术援助项目（California Technology Assistance Project）1 240 万美元，即通过 11 个区域组织为各个学区提供技术援助（其中包括技术人员培训、管理和维修基础设施、硬件、学习资源和电信等）；三是联邦提高文化技能补助项目（Federal Literacy Challenge Grants）

4 520万美元，即帮助缺乏文化和技能的贫穷青少年提高其阅读能力和电脑操作技能；四是全州教育技术服务项目（Statewide Education Technology Services）880 万美元，即用于学区教育行政管理人员和技术援助工作人员的专业培训以及其他有关技术服务工作；五是小学 4-8 年级教育技术人员培训项目（Education technology Staff Development Grades 4-8）210 万美元，即补助学校用以培训教师在教室里能使用现代信息技术改进教学工作。

（2）为支持高中实施“在线大学预科课程”（On-line Advance Placement Courses），计划并购置电脑提供一次性的补助款 1.75 亿美元。其具体办法是：(a) 在尚未开设预科课程的高中，为学生开设“在线大学预科课程”提供开办费。(b) 教室内增置电脑。(c) 由加州大学负责开发并开设“在线大学预科课程”。所谓“预科课程”计划（AP Program），是为高中学生提供可以获得大学本科学分的本科水平课程。加州高中可以开设 21 个不同学科领域的 32 个预科课程，其中包括生物、微积分、计算机、经济学、英文、音乐史、心理学、美国历史等。学生如果修完课程并参加由美国教育考试中心（ETS）举办的全国性标准考试及格，不但可以获得学分，而且还可获得其他许多好处，诸如优先入学、加分、缩短大学学习时间等。

为了配合网上教学并便于学生远程学习，由加州公用事业管理委员会设立的加州电信联网基金（California Teleconnect Fund）每年将为该州学校图书馆、医院和社区服务组织提供 5 000 万美元的上网费用折扣补贴。换言之，即由一般电信用户的收费中支付这笔补贴。一般来说，凡符合条件的学校都可享受上网费用 50% 的折扣优惠。与此同时，联邦通信委员会（FCC）根据 1996 年联邦电信法案设立的“联邦电子收费计划”（ Federal E-Rate Program）规定要为所有公私立学校及图书馆的电信服务提供折扣优惠。其折扣优惠最低为 20%，最高可达 90%，其折扣大小取决于该校享受免费或低价午餐的学生占全校学生人数的百分比大小而定。折扣优惠范围包括上网、联网和网上信息传送等。

美国联邦政府为全国学校和图书馆提供的电子收费补贴资金，1999—2000 年度为 22.56 亿美元，但加州的学校和图书馆于该年度总共只收到 2.5 亿美元的电子收费补贴，占联邦收费补贴的 11.2%。然而加州的学生人数却占全国人数的 13.5%，由此可见，加州尚未享有应该的补贴份额。

（3）为推行网上教学计划提供技术人员培训补助款 2 500 万美元。此项培训计划由加州教育部部长与加州州立大学签订合同，由该校负责为各校需要利用现代信息技术进行教学工作的教师开设技术培训课程，即将技术培训与英文、数学及其他学科领域的专业培训有机地结合起来。

4. 高中毕业考试（High School Exit Exam）

鉴于很多毕业生在升学和就业过程中，往往发现并未充分掌握高中学生所应掌握的基础知识而难以适应学习或工作的要求，因而导致州议会通过一项实施高中毕业统考的决议。根据加州 1999 年颁布的法律规定，自 2004 年起，高中学生必须通过毕业考试及格方能取得高中毕业文凭。目前，加州教育部在"高中毕业考试标准专门小组"（HSEE Standards Panel）的协助下，提出了两个主要问题征求社会各界的意见：一是考试的内容和形式，二是如何确保该项考试将来在法律上站得住脚。

5. 补充教育（Supplemental Instruction ）

该年度州预算为加州各学区的补充教育项目提供资金总共 4.56 亿美元。基本上是为 2-9 年级可能留级的差生和 7-12 年级可能难以通过高中毕业考试的差生提供补习性质的补充教育。公立学校必须提供，私立学校则可根据自愿原则自行决定。补习时间通常是在暑假、星期六、放学后或寒假期间。

现行补充教育项目基本上分为四类：一是为 2-6 年级及 7-9 年级可能留级的差生和 7-12 年级可能难以通过高中毕业考试的差生提供数学、语文等课程的补习教育。二是为公立高中毕业班学生开设核心课程暑期补习班，课程包括数学、理科（理化生物）、英语（针对英语为第二语言的学生）以及其他优先考虑的核心课程。三是小学四年级加强英语阅读项目。四是为 7-8 年级学生开设代数加强班计划。此项计划的具体实施办法包括两部分：一是在地方上的学区为数量达 50 000 名的 7-8 年级学生开设代数加强班，二是在加州大学内部设立可以容纳 1 000 名左右的代数教师培训班。

该年度对补充教育项目进行了改革：一是将补习教育和暑期高中核心课程补习班加以合并，以便于管理。二是提高加州政府的补偿性收费标准，即将每位学生每小时的收费由原来的 2.53 美元提高至 3 美元。三是设立代数加强班（Intensive Algebra Academies）。

6. 儿童保育（Child Care）

2000—2001 年度州预算为低收入家庭提供的儿童保育补贴共约 26 亿美元。其中，约有一半是用于领取生活补助的贫困家庭（Cal WORKs），另一半则用于以劳动收入为主的低收入家庭（Non-Cal WORKs）。儿童保育补助支出的分配使用，分别由加州社会服务部（DSS）和州教育部（SDE）负责监督。

加州接受儿童保育全额补助的注册儿童 383 000 名，其中约有 249 000 名属于领取政府救济金的贫困家庭，约有 133 500 名属于一般劳动收入为主的低收入家庭。此外，接受部分保育补助的儿童为 198 000 名，补助金额共约 3.42 亿美元。因此，纳入加州儿童保育计划（California Child Care Program）补助

的儿童共为 581 000 名，补助金额共约 25.50 亿美元。

7. 特殊教育（Special Education）

该年度州预算为加州残疾儿童特殊教育提供经费 24 亿美元，较上年度增加 1.6 亿美元，增长 7.1%。

（1）该年度特殊教育预算的特点

a. 根据 2.84%的消费物价指数调整教职员工的薪资共 8 470 万美元；

b. 为新增特殊教育学生增支 4 040 万美元；

c. 为弥补以前年度的赤字 3 600 万美元；

d. 为特殊教育地方规划区（Special Education Local Plan Area）提供统筹经费 3 320 万美元；

e. 为残疾率高的地区增拨 2 760 万美元；

f. 扩大工作可行性项目（Workability Program）增支 700 万美元，即将接受培训的学员由现在的 5 万人增至 7.5 万人。

（2）加州特殊教育现状

a. 根据 1998—1999 年度统计，全州约有 65 万名年龄在 22 岁以下的残疾学生在所有公办特殊教育学校注册。

b. 联邦法律既界定了接受特殊教育儿童的残疾条件，也规定了特殊教育学校的责任和残疾儿童父母的权利。联邦法律针对残疾儿童制定了三项基本原则：一是所有残疾儿童必须要由政府为其提供免费的适当的公共教育；二是每一残疾儿童的教育必须要在最少限制的环境下，根据其个别的情况予以决定并设计一套适合其独特需要的教育方式；三是必须通过程序上的保护措施使残疾儿童及其家庭的权利得到确保。

c. 为了贯彻联邦的法定要求，加州特殊教育总体规划（California's Master Plan for Special Education）要求学校应对每一残疾儿童的独特需要进行评估，并研究制定一套具有个性化的教育方案。为此，特建立一种称作“特殊教育地方规划区”（SELPAs）的区域性组织机构，根据具体情况提供特殊教育服务。该组织结构的宗旨就是要以成本最小、效率最大的有效方式来提供特殊教育服务。由于各地人口密度不同，该区域组织所管辖的范围也是大小各异。根据 1998—1999 年度统计，全州计有 116 个特殊教育规划区域组织。其中，有三个区域组织的服务范围则是跨越好几个县的，有 33 个只限于本县范围，有 48 个的服务范围则是跨越好几个学区的，有 32 个仅限于一个学区。

8. 加州学校信息服务（California School Information Services）项目

加州学校信息服务是一个以开发、实施和管理全州学生数据库及其信息转移网络为主的跨年度科研项目。该项目由克恩县教育局（Kern County Office

of Education）的“财政危机及管理援助小组”（FCMAT）负责执行。该小组又根据与州政府签订的合同规定，负责为所有学区（School Districts）提供财务咨询、管理援助和人员培训工作。加州学校信息服务项目虽由该小组（FC-MAT）负责执行，但因州教育部（SDE）仍是州政府为该小组提供补助款的负责机构，所以在如何建立学生数据库的问题上也必然起着重要的咨询作用。

加州学校信息服务系统实具有三项主要工作目标：（a）使学区和学校能以电子传输方式将学生的纪录（包括在校成绩单、考试分数、健康记录等）传送至加州的任何学区或学校。（b）能将学生的在校成绩单传送至其他高等教育机构。（c）简化学区向州政府上报数据的环节并增加数据的准确度。如果达到上述这些功能目标，就会给州政府带来以下几个方面的好处：（a）有助于加强各个学校的责任感。实际上，州教育部业已认定加州学校信息服务系统是搜集各校毕业率和学生入学率的最好方式。（b）有助于探索学生中途退学的原因。目前，州教育部和学区都难以追踪流动学生并确定他们是否退学或转学的情况。（c）有助于评估州及地方的各项教育政策。加州学校信息服务系统可以帮助州教育部和学区从事纵向研究来衡量各项教育政策的长期效果。（d）有助于改进州政府的信息数据并降低学区的成本。由于州教育部收到的数据内容较少误差而可达到标准化的程度，从而使州政府从中受益。

为实施“加州学校信息服务”计划，2000—2001 年度州预算要为“财政危机及管理援助小组”（FCMAT）提供经费 1 025 万美元，要为州教育部提供经费 15 万美元用于对该项目的监督工作。

9. 私立学校（Charter School）

该年度预算建议案为加州的私立学校一共提供了定项定额补助款共 2 260 万美元，较上年度增加 260 万美元，增长 13%。

现行定项定额补助的基本办法，一是根据平均每日在校人数并按班级区别对待按人补助。以 1999—2000 年度为例，三年级学生每人补助 317 美元，4-6 年级每人补助 324 美元，7-8 年级每人 237 美元，9-12 年级每人 301 美元。二是针对英语为第二语言的学生提供加强英语学习补助。以 1999—2000 年度为例，注册学生人数在 10 人以下者，总共补助 4 484 美元；11～73 人之间者，总共补助 6 729 美元；超过 73 人以上者，每人补助 92 美元。

根据 1999 年州议会通过的立法规定，要求州教育部研拟一种新的“直接定额补助”（Direct Block Grant）办法，用以取代以前那种由主管学区的教育局根据每一个项目的情况逐个讨论确定其补助金额的办法。其目的是要简化手续，提高效率。根据 1999—2000 年度统计，加州已有私立中小学共 223 所，估计“平均每日在校人数”（ADA）为 83 299 名；参与接受政府补助的学校计

有 129 所，其平均每日在校人数为 36 898 名，占全部私立学校人数的 44%；未参与接受政府补助的学校计有 94 所，其平均每日在校人数为 46 401 名，占私立学校在校人数的 56%。

10. 加州教育部直接支助中小学的情况

2000—2001 年度预算从一般预算基金、联邦预算基金以及其他资金来源中，为州教育部提供的经费共 2.4 亿美元，用以适应支助中小学教育工作新增的特殊需要。该部该年度的支出预算比上年度增长 3.3%。

州教育部该年度支助中小学新增的教育工作重点是：(a) 实施“特殊教育质量保证计划”(The Special Education Quality Assurance Program)；(b) 贯彻“公立学校责任制法案”(Public School Accountability Act)；(c) 实施“放学后学习及安全社区计划”(The After School Learning and Safe Neighborhood Program)。

此外，州教育部该年度还增加了一些新的支助项目：一是根据“公立学校责任制法案”的要求推行一项“公共信息运动”，即要求社区 12 年制公立学校要向学生家长提供有关学校教学情况的信息，诸如学习表现指标 (API) 以及标准测试结果等。二是配合州定学习内容标准 (State Academic Content Standards) 研究中小学课程结构的分配问题。三是支助新成立的三种学生家长参与计划的评估工作。四是要对位于里弗赛德 (Riverside) 和费利蒙 (Fremont) 等处的加州聋哑学校和盲人学校提供一次性的拨款 192 万美元用于房屋维修。

11. 改进中小学教学质量的重要措施

中小学的教学质量，既是发展高等教育的重要基础，又是构成国民素质水平的基本要素。教学质量如何，一方面要看学生的平均学习成绩，另一方面又要看教师的平均质量水平。

据调查，加州的高中毕业生中，很多尚未充分掌握高中生所应掌握的基本知识和技能。由加州高中升入加州州立大学的学生中约有 70% 的一年级新生都必须补习高中的基础课程；在加州大学中，则有 32% 的新生亦须补习高中的基础课程。否则，就无法跟上大学的学习要求。

另一方面，在加州的公立学校中，不具有教师资格的教师数量近年来有增无减。以 1995—1996 年度为例，在加州的公立学校中，约有 16 000 名教师没有教师资格证书，约占注册教师的 7%。至 1998—1999 年度，没有教师资格证书的教师增至 32 000 名，约占教师队伍的 11%。这种短缺合格教师的情况，在贫困地区和农村地带尤为严重。根据加州“小学三年级缩小班级规模”(K-3 Class Size Reduction) 联合调研组的最新调查，在贫困地区的学校，无证教

师多达 20%以上；在富裕地区的学校，无证教师亦多达 5%。

为了改进公立中小学的教学质量，州政府先后制定了各项政策措施，而且在 2000—2001 年度的预算建议案中为此提供的经费多达 4.11 亿美元，较上年度增加了 3.12 亿美元。

（1）为解决教学质量较差的学校严重短缺合格教师的问题，2000—2001 年度预算为其提供的经费多达 1.33 亿美元。所谓教育质量较差的学校，是指该校学生参加“加州统一标准化考试”中的平均成绩低于全州 40%以下的学校。其具体政策措施是：

a. 由加州教师资格证书评审委员会负责协助为其征募并留用具有教师资格证书的教师，而且为其提供补助款 5 290 万美元。

b. 由住宅及社区发展部负责对具有资格证书的教师提供购房定金援助。为此提供援助基金 5 000 万美元。

c. 由州教育部协助鼓励征募具有“全国专业教学标准委员会证书的教师”（即相当于我国的国家级特级教师）到教学质量较差的学校任教，并为此提供奖励基金 1 000 万美元（凡愿到教学质量较差学校连续任教四年，即可获得奖金 20 000 美元）。[①]

d. 由州教育部负责设立地区性教师征募中心，协助征募合格教师工作，并为其提供经费 940 万美元。

e. 由加州学生援助委员会（SAC）负责实施大学硕士研究生承诺到教学质量较差学校连续任教四年的教育贷款项目（Assumption Program of Loan for Education），并为此提供教育贷款基金 670 万美元（即每人可申领 20 000 美元的可以不必偿还的贷款）。

f. 由加州州立大学负责分期实施教学研究奖学金项目（Teaching Fellowships）。该年度名额为 250 人，暂定三年共 1 000 名。2000—2001 年度预算为其提供资金 350 万美元，其目的是要诱导高素质的教育工作者到教学质量较差学校任教。

（2）为进一步改善一般公立学校的师资力量，2000—2001 年度预算为其提供经费 4 880 万美元，较上年增加 2 200 万美元。其具体政策措施包括：

a. 由教师资格证书评审委员会负责推动大学硕士研究生参与选择以教师为第二职业的资格评审，即通过补助方式诱导选修教育学等有关的课程（Al-

---

① 全国专业教学标准委员会证书教师（简称全国委员会证书教师），是指在专业知识、教学技巧、学校领导和社区参与活动等方面都有很大成就的教师。申请这类证书的教师，必须经过一年以上的严格审核程序。其审核内容包括课堂教学录像、书面表达、口头访问以及学生工作典型事迹等。

ternative Certification Program)，为此提供补助基金 3 180 万美元。

b. 由加州州立大学负责实施加州教师征募宣传活动（Cal Teach），并为其提供经费 1 000 万美元。

c. 由州教育部负责协助征募拥有“全国专业教学标准委员会证书”的教师（The National Board for Professional Teaching Standards Certificates Teachers，简称 National Board Certified Teachers）来加州公立中小学任教，并为其提供奖励基金 500 万美元。

d. 由加州教育部责令“财政危机及管理援助专家小组（FCMAT）为学区或学校的人事部门提供征募合格教师的技术援助，并为其提供经费 100 万美元。

e. 由加州学生援助委员会负责实施“加州教师培训助学金项目”（Cal Grant T Program），并为其提供助学基金 1 000 万美元，其目的是鼓励获得学士学位以上者立志于从事中小学教育工作。

（3）为提高在职教师和学校行政管理人员的素质，由加州大学负责，在加州州立大学，加州社区学院以及私立高等院校和州教育部的通力合作下，实施各种教师专业发展强化讲座项目。其参与培训对象以教学质量较差学校的新任教师和无证教师为主，凡参与专业发展讲座的教师每次均可获得 1 000 美元以上的津贴。为此，2000—2001 年度预算为其提供经费 2.69 亿美元，较上年度增加 1.6 亿美元，原因是该年度增加了一些新的讲座项目。其主要讲座项目如下：

a. 州教育部与加州大学合作，对新任教师提供教学技术辅导讲座和评价。该年度预算为此提供经费 8 720 万美元。

b. 由加州大学负责实施加州社区公立学校 12 级主科课程发展讲座项目（California Subject Matters Project，Grade K-12）。其中包括九个学科课程领域，上年度参加的教育工作者 11 567 人，预计该年度参加的教育工作者为 35 000人。该年度预算为其提供的经费为 3 500 万美元。

c. 由州教育部和加州大学合作实施“小学三年级以前阅读专业发展讲座项目”（Reading Professional Development Institute，Grades Pre-K-3）。参与者以参加加州统一标准化考试阅读成绩较差学校的新任教师为主，上年度已参与培训 6 000 人，预计该年度参与的教育工作者将达到 20 000 人，其目的在提高三年级以下的英文阅读能力，该年度预算为其提供经费 4 000 万美元。

d. 由州教育部与加州大学合作实施高中 9-12 年级英文专业发展讲座（High School English PDIs，Grades 9-12）。参与者亦以教学质量较差学校任课教师或新任教师为主，其讲座的内容以加州教育委员会（SBE）核准使用的

标准教材为主，预计该年度参与者为 12 000 人，该年度预算为其提供经费 2 400万美元。

e. 英语发展专业讲座（English Language Development Professional Institutes，Grades 4-12）。参与者以母语为非英语的学生人数达 25％以上，在统一标准化考试中学生语言技巧成绩较差学校的 4-12 年级任课教师及学校行政管理人员为主，上年度参加培训人员为 15 000 人，该年度预算为其提供经费 2 000万美元。

f. 高中 9-12 年级数学专业发展讲座（High School Math PDIs，Grades 9-12）。参与者以教学质量较差学校高中数学任课教师、新任教师和无证教师为主，其目的是帮助学生顺利通过高中毕业考试和为升入大学作准备，其讲座内容以加州教委审定的标准教材为主，预计该年度参与者 8 000 人，该年度预算为其提供经费 1 600 万美元。

g. 小学 4-6 年级数学专家专业发展讲座（Mathematics Specialist PDIs，Grades 4-6）。参加者以教学质量较差学校新任教师和无证教师为主，讲座内容亦以州教委推行使用的标准教材为主，预计该年度参加的教育工作者为 5 000人，该年度预算为其提供经费 1 250 万美元。

h. 高中 9-12 年级代数专业发展讲座（Algebra Professional Development Institutes，Grades 9-12）。参与学校的资格标准是在加州统一标准化考试中数学平均成绩在全州 40％以下学校的新任无证教师为主。预计该年度参加讲座的为 2 500 人，该年度预算为其提供经费 500 万美元；

i. 初中代数强化讲习班（Intensive Algebra Institutes，Grades 7-8）。参与者以初中数学统一标准化考试成绩较低学校的新任教师、无证教师及任课教师为主，讲习内容亦以州教委（SBE）审定的标准教材为主，预计该年度参加培训的为 1 000 人。该年度预算为其提供经费 320 万美元。

j. 由加州教育部部长办公室与加州州立大学合作举办中小学教师技术培训班，利用现代信息技术提高专业教学效果。

k. 加州大学圣克鲁斯（Santa Cruz）分校设立新教师中心（New Teacher Center，Pre-Kindergarten-12）。专为各学区的幼儿园及中小学新任教师提供技术援助服务，课程多种多样。该年度预算为其提供经费 60 万美元。

（4）实施多种提高学生学习成绩的措施。

为鼓励学生勤奋学习，普遍提高学习成绩起见，州政府先后制定了多种奖励和考试办法。

a. 设置“州长荣誉奖学金”项目（Governor's Merit Scholarship Program）。根据州长的建议，州议会批准由州财政一般预算基金拨款 1.11 亿美

元作为“州长荣誉奖学金”专项基金。对公立高中 9-11 年级学生在每年参加全州统一标准化考试中成绩名列全州考生人数 10%以内者，或者 9 年级学生在参加“斯坦福 9 年级成就考试”（Stanford Achievement Test-9）中成绩名列本校参加者人数 5%以内者，每人均可获得“高等教育荣誉奖学金”1 000 美元，并将以获奖学生本人名义存入“奖学金获得者股份信托基金”账户，以供将来升入大学以后之用。州政府设立“荣誉奖学金”项目的主要政策目标有二：一是鼓励学生提高学习成绩，二是鼓励学生立志深造。

据调查统计，此类荣誉奖学金获得者，在加州 50 所教学质量最高的学校和 50 所教学质量最低的学校之间的分配比例是很不平衡的。以 1999—2000 年度为例，在 50 所高质量学校中，计有 16 600 名高中生参加全州统一标准化考试，其中有 5 900 名高中生获得荣誉奖学金，占参加人数 35.5%；在 50 所低质量学校中，计有 30 400 名高中生参加考试，其中获得荣誉奖学金的学生只有 1 520 名，仅占参加人数的 5%。

b. 设立“教育储蓄存款延期纳税专户”项目（Tax-deferred Savings Account Program）。为鼓励所有家长为其子女将来就读大学进行教育储蓄起见，州议会特通过一项决议，准予设立具有税收优惠待遇的教育储蓄存款延期纳税专户，即该项存款户的本息只能用于子女将来升入大学以后的学杂费之需，否则，仍须就其本息按照正常税率纳税。

c. 制定学习内容标准，确保统一标准化考试的公平性。加州教育委员会（SBE）根据 1995 年的加州评估学术成就法案（California Assessment Academic Achievement Act of 1995）的要求，就数学、英语文学、自然科学（理化生物）和社会科学等四门核心课程领域确定了学术上十分严谨的“州定学习内容标准”（State Academic Content Standards）。该标准为高中每一年级学生在四项核心课程领域中究竟应该学习什么东西提供了一个明确的框架。而且自从通过采纳该项标准以来，州政府也多次强调该项学习内容标准对学校和教师的重要性，并且还一再强调未来加州的标准化考试、高中毕业考试和金州考试内容，均会与州定学习内容标准保持一致。

d. 实施多项为高中生设计的“高奖考试”项目，以促使学生勤奋学习。一是实施课程的期末和期中考试（Course Finals and Midterms）。其平均考试成绩足以影响一个学生将来是否能获得大学的入学许可证。二是实施学业能力综合测验（Scholastic Aptitude Test，简称 SAT）。此项测验成绩往往是大学审批入学许可证和申请奖学金的重要依据。三是实施学业能力单科测验（SAT II 或称 Subject Test）。此项测验成绩为加州大学审核其入学许可证申请所必需。四是实施大学预科课程考试（Advance Placement Exams）。此项成绩可以

抵免大学课程学分并能影响大学生入学申请。五是实施金州考试（Golden State Exams）。此项成绩可以决定学生是否能够获得金州高中文凭[①]。六是高中毕业考试（High School Exit Exam）。该项考试将于2004年开始实施，并决定是否能够毕业。

（5）积极支持高中开设大学预科课程，为勤奋学习的优秀生提供广阔的学习天地。

高中开设大学预科课程，不但有利于充分挖掘高中学生的学习潜能，而且也可缩短优秀学生未来在大学期间的学习时间，有利于人才的迅速成长。加州2000—2001年度预算建议案为促进各个高中开设大学预科课程，特提供资金1 650万美元，其中：（a）由一般预算基金拨款800万美元，用于补助400所高中扩充大学预科课程。（b）由联邦预算基金拨款500万美元，用于帮助高中聘请预科教师和助教。（c）由一般预算基金向州教育部部长办公室（OSE）拨款50万美元，用于评估各学区开设预科课程的可行性。（d）由一般预算基金向加州大学拨款100万美元，用于网上“在线预科课程”。此外，加州州长还建议拨款600万美元，设立“杰出数理奖学金”专项基金，那些参加美国“教育考试中心”（Educational Testing Service）举办的预科数理课程标准化考试，成绩为5分者（即90分以上者）即可获得2 500美元奖学金。加州财政厅根据以往历史数据估计，加州平均每年约有2 400名学生可以达到这一考试成绩。

据州教育部“加州基础教育数据系统”（CBEDS）提供的数据，在加州的868所高级中学中，有64所根本没有开设任何预科课程，有216所开设1～4门预科课程，有311所开设5～10门预科课程，有231所开设11门以上的预科课程，另有46所曾有无法证实的自报预科课程数据。

另据调查，加州有73所高中目前还没有开设预科课程的原因，一是学校规模太小，有84%的学校，其学生人数都在600人以下，其中有36所还在200人以下。二是其中大部分学校都位于农村地区。因此，真正需求开设预科课程的学生太少，而且聘请合格的预科课程教师也不太容易，开设起来很不经济。基于这种情况，加州教育部便只得采用依靠现代信息技术开设“在线预科课程”的途径来贯彻开设预科课程的政策目标。

12. 教师资格证书评审委员会（Commission on Teacher Credentials）

为了确保公立学校教育工作者的素质符合法定的高标准要求，州政府特于1970年设立教师资格证书评审委员会。该委员会的工作内容就是向所有中小

---

① 金州（Golden State）为加州（California State）的别名。

学任课教师、学生服务专业人员、学校行政管理人员以及幼儿保育教员和行政管理人员等核发资格证书和工作许可证。由委员会核发的证书种类达 160 余种。该年度预算建议案为该委员会提供经费 1.39 亿美元，增长 169%。新增的经费主要用于帮助教学质量较差的学校征募具有资格证书的教师。

13. 加州州立图书馆（California State Library）

加州州立图书馆的目标是以协调、切实、有效的工作方式为图书馆的利用者提供现有的信息资料。州立图书馆的具体工作内容则是为政府的行政和立法部门及社会公众和加州其他公共图书馆提供信息服务。此外，该馆还开辟推动一些新的社会服务项目，诸如参与加州扫盲活动（California Literacy Campaign），开发信息技术系统以改进资源共享和信息的存取服务。该馆该年度的预算，包括预算内外各种资金来源共为 1.18 亿美元，基本与上年度持平。

（二）高等教育（Higher Education）

1. 加州高等教育机构的经费来源

本研究课题所指的加州高等教育机构，只限于州办高等教育机构，至于私立高等院校等教育机构并不包括在内。

根据加州 2000—2001 年度预算建议案，加州州立高等教育机构的教育经费总额约为 255 亿美元，较上年度增长 7%。其经费总额包括加州大学（UC）、加州州立大学（CSU）、加州社区学院（CCC）、黑斯廷斯法学院、加州学生援助委员会（SAC）以及加州中学后教育委员会（CPEC）等高等教育机构的经费在内。

2000—2001 年度加州州立高等教育机构的经费来源如下：（a）由州财政一般预算基金提供 89 亿美元，较上年度增加 12.08 亿美元，增长 15.7%。（b）由地方财产税收入提供 17 亿美元，较上年度增加 1.14 亿美元，增长 7.2%。（c）由学费收入提供 19 亿美元，较上年度增加 7 100 万美元，增长 4%。（d）由联邦预算基金、专款专用限制性基金以及私人企业提供的资金共约 130 亿美元。

兹将州办各高等教育机构的经费来源分别简介如下：

（1）加州大学（University of California）系统

该年度教育经费总额共 139.9 亿美元，较上年度增加 7.74 亿美元，增长 5.8%。其中由州财政一般预算基金提供 32.06 亿美元，较上年度增长 17.9%；由学费收入提供 10.92 亿美元，较上年度增长 4.6%；由联邦及其他基金提供 96.94 亿美元，较上年度增长 2.5%，其中由该校经管的三个联邦能源部实验室即获得联邦拨款 32 亿美元。

（2）加州州立大学（California State University）系统

该年度教育经费总额共为47.52亿美元，较上年度增加3.03亿美元，增长6.8%。其中，由州财政一般预算基金提供24.73亿美元，较上年度增加2.78亿美元，增长12.6%；由学费收入提供6.04亿美元，较上年度增加1 800万美元，增长3.1%；由联邦及其他基金提供16.77亿美元，较上年度增加670万美元，增长0.4%。

（3）加州社区学院（California Community Colleges）系统

该年度教育经费总额共57.87亿美元，较上年度增加4.92亿美元，增长9.2%。其中，由州财政一般预算基金提供26.89亿美元，较上年度增加3.16亿美元，增长13.3%；由地方财产税收入提供16.83亿美元，较上年度增加1.03亿美元，增长6.5%；由学费收入提供1.57亿美元，较上年度增加460万美元，增长3%；由其他基金提供12.57亿美元，较上年度增加6 800万美元，增长5.7%。

（4）加州学生援助委员会（Student Aid Commission）

经费总额共8.75亿美元，较上年度增加1.44亿美元，增长14%。其中，由州财政2000—2001年度一般预算基金提供5.32亿美元，较上年度增加1.42亿美元，增长37%；由联邦及其他基金提供3.41亿美元，与上年度持平。

（5）其他高等教育机构

其他高等教育机构主要是指黑斯廷斯法学院（Hastings College of Law）和加州中学后教育委员会（California Post-secondary Education Commission）等机构。该年度教育经费总额共4 440万美元，较上年度减少900万美元，降低1.9%。其中，由一般预算基金提供1 810万美元，较上年度增加10万美元，增长0.6%；由学费收入提供1 290万美元，较七年度增加50万美元，增长3.8%；由联邦及其他基金提供1 340万美元，较上年度减少140万美元，降低9.6%。

2. 加州州立高等院校在校学生人数

加州州立各高等院校2000—2001年度在校全日制（FTE）学生人数约有1 484 135名，较上年度增加48 341名，增长3.4%。

（1）加州大学（UC）系统

2000—2001年度共有在校学生170 566名（其中非居民学生13 000名），较上年度增加6 000名，增长3.6%。其中：（a）本科生130 130名，增长3.5%。（b）学士后进修生975名，较上年度增加391名，增长67%。（c）研究生27 195名，较上年度增加1 055名，增长4.1%。（d）卫生科学专业

12 666名[①]，较上年度增加 100 名，增长 0.8%。该校该年度在校的非居民学生中，计有本科生 7 000 名，研究生 6 000 名。

(2) 加州州立大学 (CSU) 系统

2000—2001 年度共有在校全日制学生 291 980 名，较上年度增加 12 577 名，增长 4.5%。其中，(a) 本科生 247 989 名，较上年度增加 10 691 名，增长 4.5%。(b) 学士后进修生 20 131 名，较上年度增加 868 名，增长 4.5%。(c) 研究生 23 631 名，较上年度增加 1 018 名，增长 4.5%。(d) 加州教师预备班 230 名[②]。

(3) 加州社区学院 (CCC) 系统

2000—2001 年度在校全日制学生总共 1 020 424 名，较上年度增加 29 721 名，增长 3%。

(4) 黑斯廷斯法学院 (HCL)

2000—2001 年度在校全日制学生 1 165 名，较上年度增加 43 名，增长 3.8%。

3. 加州州立高等院校学费收费标准

加州州立高等院校的收费标准，基本上分为两大类：一类是对具有加州居民身份的学生制定的收费标准；一类是对不具有加州居民身份的学生制定的收费标准。由于具有加州居民身份的学生，其家庭多半都对加州政府尽有纳税义务，所以对于具有加州居民身份的学生，其收费标准远远低于非居民学生。非居民学生的学费 (Tuition Fee) 有时可能要比居民学生高出很多。其次，对于居民学生收费标准的调整，既要考虑加州人均收入的增减情况，还要考虑州财政一般预算基金的财务状况如何而定。加州州立高等院校的收费标准见表 4-3、表 4-4。

总之，居民学生的收费标准为基本学费加上校园附加费之和，而非居民学生的收费标准则是在居民学生收费标准的基础之上再加上非居民学生附加费之和。加州大学对全校居民学生的收费平均每年为 3 903 美元，对非本州居民学生的收费则平均每年达 15 000 美元左右，但加州大学对非居民学生也以奖助学金的形式提供了相当多的财务援助。以 1998—1999 年度为例，对非居民本科生提供的奖助学金为 1 030 万美元，占其收费的 32%；对非居民研究生提供的奖助学金为 4 740 万美元，占其收费的 72%。黑斯廷斯法学院学年收费标准见表 4-5。

---

① 卫生科学专业学生的入学资格必须具有相关专业学士以上学位。

② 教师预备班的在校全日制学生人数将因远程教育而发生变化，其注册资格亦须具有学士以上学位。

表 4-3　加州大学系统（UC）2000—2001 年度收费标准　单位：美元

加州大学系统	1999—2000 年度	2000—2001 年度	增减百分比
A. 居民学生基本学费			
本科生	3 429	3 429	——
研究生	3 609	3 609	——
专门职业学习[①]			
(a) 工商管理	9 609	9 609	——
(b) 牙科	8 609	8 609	——
(c) 法律	9 985	9 985	——
(d) 医学	8 895	8 895	——
(e) 护理	5 409	5 409	——
(f) 验光配镜	6 609	6 609	——
(g) 药学	6 609	6 609	——
(h) 戏剧、电影和电视	5 609	5 609	——
(i) 兽医学	7 609	7 609	——
B. 校园附加费（平均）			
本科生	474	474	——
研究生	969	969	——
C. 非居民学生附加费	9 804	10 244	+4.5%

表 4-4　加州州立大学系统（CSU）2000—2001 年度收费标准　单位：美元

加州州立大学系统	1999—2000 年度	2000—2001 年度	增减百分比
A. 居民学生基本学费			
本科生	1 428	1 428	——
研究生	1 506	1 506	——
B. 校园附加费（平均）	402	402	——
C. 非居民学生附加费	7 380	7 380	——

表 4-5　黑斯廷斯法学院学年收费标准　单位：美元

身份	1999—2000 年度	2000—2001 年度	增减百分比
居民学生	11 191	11 191	——
非居民学生附加费[②]	8 770	9 121	+4%

总之，加州州立大学系统对居民本科生的收费平均为 1 830 美元，对居民研究生的平均收费为 1 908 美元；对非本州居民本科生的平均收费为 9 210 美

① 专门职业学习除护理等少数专业外，大多要求具有相关学科学士学位以上才具有入学的资格。

② 非加州居民学生的收费标准=居民学生收费标准+非加州居民学生附加费。

元（即居民本科生收费标准再加上非居民学生附加费之和）；对非本州居民研究生的收费平均为 9 288 美元（即居民研究生收费标准再加上非居民学生附加费之和）。

社区学院教育因属于社区公共教育的一部分。其招生对象以当地居民为主，教育经费来源的 2/3 以上均由州财政一般预算基金和地方财产税收入提供，所以对居民学生的收费标准也定得很低，见表 4-6。

表 4-6　加州社区学院系统（CCC）2000—2001 年度收费标准　单位：美元

身份	1999—2000 年度	2000—2001 年度	增减百分比
居民学生	330	330	——

（5）加州州立高等院校与全国同类高等院校收费比较

据调查，加州州立高等院校对加州居民学生的收费标准远远低于美国全国同类大学的平均收费标准。以 1999—2000 年度为例，加州大学（UC）对本科生学年收费平均数为 3 903 美元，而美国同类学校的平均数则为 5 057 美元。加州州立大学（CSU）对本科生的收费平均数为 1 830 美元，但美国同类学校的收费平均数为 3 880 美元。加州社区学院（CCC）的收费平均数为 330 美元，而同类社区学院的全国平均数则为 1 600 美元。

4. 加州州立高等院校全日制学生财政成本分析

（1）州财政平均成本

如从州财政的角度，只要知道各州立高等院校每年得到的财政预算拨款额和该院校全日制在校学生人数，即可得知全日制学生的人均财政成本是多少。但事实上，各个高等院校的经费来源除了州财政拨款以外还有学费收入及其他各种基金来源。在此所讲的平均成本实际上只是狭义上的人均州财政支出而已。兹根据 2000—2001 年度预算为例分别说明如下：

a. 加州大学系统（UC）该年度州财政拨款为 32.06 亿美元，该年度预计在校全日制学生人数为 170 566 名（其中非居民学生约 13 000 名），其在校全日制学生的人均财政支出约为 18 790 美元。

b. 加州州立大学系统（CSU）该年度州财政拨款共 24.23 亿美元，预计在校全日制学生人数为 291 980 名，其人均财政支出约为 8 469 美元。

c. 加州社区学院系统（CCC）该年度州财政拨款共 43.73 亿美元，该年度注册学生人数为 1 593 479 名，实际全日制学生人数为 1 020 424 名。如以全日制学生人数为准，则人均财政支出为 4 285 美元。加州社区学院系统的经费分配方式，由于各个地区的具体情况差异很大，必须根据各个地区的具体情况进行统筹安排。

（2）州财政边际成本

各个高等院校往往以需要扩大招生规模为由要求增加财政拨款。针对这种情况，必须对每增加一个全日制学生所产生的边际成本进行分析。

美国加州大学（UC）和加州州立大学（CSU）2000—2001年度编制预算的边际成本计算方法见表4-7，以供借鉴。

表4-7　加州大学和加州州立大学2000—2001年度财政边际成本计算方法

单位：美元

边际成本组成部分	CSU	UC
教职员薪酬和福利	2 860	3 270
助教	244	610
教学设备	127	308
教学后勤支援	716	3 362
学术支援	1 113	818
学生服务	818	917
机构支援	983	974
边际成本总额	6 861	10 267
减：学费收入	－1 048①	－1 713
州财政边际成本（一般预算基金）	5 813	8 554

通过上述分析，每增加一个全日制学生，加州大学的财政边际成本为8 554美元，加州州立大学的财政边际成本为5 813美元。

5. *加州学生援助委员会的支出分析*

学生援助委员会（SAC）的主要工作内容就是通过各种奖助学金、贷款和工读计划为学生提供财务援助。该委员会提出的2000—2001年度预算方案，包括由州及联邦预算基金提供的资金共8.75亿美元，其中由州财政提供的资金5.32亿美元，约有98%均系直接用于高等教育的学生援助。

加州奖助学金计划基本上由四类项目组成。兹将奖助学金计划的宗旨和申领奖助学金的条件简介如次：

（1）加州A类奖助学金项目（Cal Grant A）

A类奖助学金的宗旨是支助那些财务上既有需要而学习成绩又很优秀的学生。申请A类奖助学金的基本条件是：（a）学生家庭成员为五人或五人以上，家庭年收入在68 700美元以下。（b）家庭流动资产在45 400美元以下。（c）学年各科平均成绩（GPA）为3.09分以上②。（d）计划在加州大学、加州州

① 假设学费收入的1/3又以奖助学金形式返还给学生。

② 美国大学学习成绩评分标准是：A＝4分（90—100分）；B＝3分（80—89分）；C＝2分（70—79分）D＝1分（60—69分）；F＝0分（59分以下）

立大学或加州其他私立大学注册学习两年以上。实际上，1999—2000 年度新领 A 类奖助学金的学生，其家庭的平均年收入均在 34 471 美元以下。奖助学金的最高金额主要是根据各校学费标准而定。加州大学的 A 类奖助学金为 1 428美元，私立大学的 A 类奖助学金为 9 420 美元。

1999—2000 年度增加 A 类奖助学金名额 25 640 个，2000—2001 年度预算建议案编列 A 类奖助学金支出 2.84 亿美元，1999—2000 年度共颁发 A 类奖助学金 66 339 名。

（2）加州 B 类奖助学金项目（Cal Grant B）

B 类奖助学金的宗旨主要是根据申领学生的财务需要而定，尤以首先进入社区学院就读的学生享有优先权。

申领 B 类奖助学金的基本条件是：（a）学生家庭成员为五人或五人以上，家庭年收入在 37 122 美元以下。（b）家庭流动资产在 45 400 美元以下。（c）申领者的审批顺序根据其家庭收入状况、家庭成员多少、学年各科平均成绩（GPA）、家庭教育背景以及父母婚姻状况等因素而定。（d）计划至少在社区学院注册学习一年以上。

实际上，1999—2000 年度新领 B 类奖助学金学生的家庭年均收入在 14 998美元以下。其奖助学金最高金额均以其就读院校的学杂费收费标准为准，但入校第一年不发给奖助学金。1999—2000 年度新增名额为 25 640 个。2000—2001 年度预算建议案编列 B 类奖助学金支出 1.46 亿美元。预计该年度申领 B 类奖助学金的学生为 61 767 名。

（3）加州 C 类奖助学金项目（Cal Grant C）

C 类奖助学金的宗旨是支助以专业教育为主而又有财务困难的学生。申领 C 类奖助学金的基本条件是：（a）家庭收入水平与申领 A 类奖助学金者相同。（b）家庭流动资产在 45 400 美元以下。（c）申领者的审批顺序根据其工作经历、学习表现和推荐意见而定。（d）计划在社区学院、私立学院或职业学校注册学习至少四个月以上。实际上，1999—2000 年度新领 C 类奖助学金者的家庭平均年收入均在 27 174 美元以下。1999—2000 年度 C 类奖助学金的最高金额也是限于学杂费的范围之内。对在私立学院就读的可达 2 360 美元，在加州大学就读的亦可达 2 360 美元。1999—2000 年度实颁 C 类奖助学金共 3 774 名。2000—2001 年度预算建议案编列 C 类奖助学金支出 600 万美元，该年度可以领取这类奖助学金的学生为 5 442 名。

（4）加州教师培训奖助学金项目（Cal Grant T Program）

这类奖助学金的宗旨是为了鼓励业已获得学士学位以上者立志于从事中小学教学工作而设立此项目。申领教师培训奖助学金的基本条件是：（a）业已获得

学士学位并正在申请参与州政府核准的中小学教师培训计划。(b) 其他申领条件基本上与A类奖助学金项目相同，既要有财务上的需要，又要求本科各科平均成绩（GPA）在中等以上，其奖助学金金额亦以各校学杂费的收费标准而定。

表 4-8 加州 1999—2000 年度颁发教师培训奖助学金情况

	领取人数	占申领者百分比	平均金额/美元	奖助学金总额/万美元
加州大学（UC）	162	8%	3 609	50
加州州立大学	955	46%	1 506	140
（CSU）私立大学	981	47%	9 456	930
小计	2 098	100%	5 386	1 130
续颁	521	——	5 204	270
总计	2 619	——	5 350	1 400

二、卫生及社会服务（Health and Social Services）

（一）卫生及社会服务支出的经费来源

加州卫生及社会服务支出的经费来源，除了州财政的一般预算基金以外，还有联邦补助和其他各种专项基金，因此，卫生和社会服务支出的实际规模远远大于前述州财政一般预算基金的支出规模。卫生及社会服务的大部分支出都集中于以下三项主要福利支付计划：一是加州医疗援助计划（简称 Medi-Cal Program），二是对负有抚养子女责任的贫困家庭提供就业服务和生活补助计划（简称 Cal WORKs），三是联邦补充保障收入与加州补充计划（简称 SSI/SSP）。

上述主要卫生和社会服务项目的经费总额共 433.14 亿美元，其中由州财政一般预算基金提供的经费 166 亿美元，系根据州长于 2000 年 1 月向州议会提出的预算建议案所列的数据，后因财政收入超收，于 2000 年 5 月已修正为 203 亿美元，因此实际经费总额比上述经费总额还要多些。

（二）卫生服务部（Department of Health Services）

该部的主要职责有四项：（a）通过加州医疗援助计划（Medi-Cal Program）为低收入者提供医疗服务。(b) 通过与县市卫生机构合作，经管范围广泛的公共卫生项目。(c) 为医院及其他医疗设施的建立核发许可证。(d) 履行加州人口统计工作的最高领导机构职能。

2000—2001 年度预算建议案为该部提供经费 7.46 亿美元（其中由一般预算基金提供 2.44 亿美元）。该部直属单位工作人员计有 5 790 人/年，该年度一般预算基金拨款增长 13%的主要原因是由于增加了新的人员编制。

表 4-9　2000—2001 年度卫生及福利支出项目经费来源　单位：亿美元

主要卫生和福利项目	2000—2001 年度	增减变化
(1) 加州医疗援助计划 (Medi-Cal)		
一般预算基金	87.50	+6.6%
所有基金总额	214.51	+4.7%
(2) 就业服务和生活补助 (Cal WORKs)		
一般预算基金	20.72	+3.9%
所有基金总额	55.68	+3.5%
(3) 补充保障收入/加州补充计划 (SSL/SSP)		
一般预算基金	26.20	+5.5%
所有基金总额	69.05	+6.1%
(4) 家庭援助—收养照护		
一般预算基金	3.9	−8.5%
所有基金总额	14.79	−1.2%
(5) 疗养院内辅助服务 (In-Home Supportive Services)		
一般预算基金	5.39	+2.2%
所有基金总额	17.85	+9.6%
(6) 州立医院 (State Hospital)		
一般预算基金	4.25	+16.9%
所有基金总额	5.74	+8.9%
(7) 州立康复中心 (Development Centers)		
一般预算基金	0.71	−13.3%
所有基金总额	6.13	+9.1%
(8)地区康复中心/社区服务(Regional Centers/Community Services)		
一般预算基金	8.96	+10.7%
所有基金总额	17.64	+9.1%
(9) 儿童福利服务 (Child Welfare Services)		
一般预算基金	4.58	——
所有基金总额	15.54	−3.14%
(10) 儿童及家庭委员会 (Children and Families Commissions)		
一般预算基金	——	——
所有基金总额	7.29	−31.4%
(11) 儿童抚养服务 (Child Support Services)		
一般预算基金	3.32	——
所有基金总额	8.74	——

(三) 加州医疗援助计划 (Medi-Cal Program)

本计划的主要宗旨就是为那些领取社会救济和其他符合法定低收入标准的人们（主要是针对负有抚养子女责任的贫困户和老人、盲人或残疾人）提供医疗服务援助，此项医疗服务援助支出的经费主要是由州财政一般预算基金和联邦预算基金共同平等分担。

在州这一级，由加州卫生服务部负责加州医疗援助计划的实施。其他州级

机构，诸如加州医疗援助委员会（CMAC）、社会服务部（DSS）、心理卫生部（DMH）、康复服务部（DDS）、老年服务部（DA）以及酒精和毒品项目部（DAPP）等都可因为向加州医疗援助计划受益人提供了法定的医疗服务而得以从卫生服务部领取加州医疗服务援助经费。

在地方这一级，由县市福利部确定申领加州医疗援助的资格条件，而由州卫生服务部偿付其医疗费用。联邦保健财务管理局（The Federal Health Care Financing Administration）则监督该计划的实施，以确保医疗援助的经费开支与联邦的法律规定保持一致。兹将加州的医疗服务津贴范围和申领医疗津贴的资格条件简述如次：

1. 提供医疗服务津贴的范围

根据联邦法律规定，加州医疗援助计划的核心应是提供一般基础医疗服务。其中包括：住院治疗和门诊治疗、专业护理、医生出诊、医疗化验及X光照片、家庭计划生育以及21岁以下儿童的正常体检等。加州还提供32种可供选择的医疗服务项目，诸如要由联邦政府提供配套资金的门诊麻醉药品及成人牙病治疗项目等。另外，对某些需要住院治疗的情况，规定一定要事前获得州卫生服务部的审批，即从医疗的必要性角度确定其医疗费用是否符合支付的规定。

2. 加州医疗援助计划的实际运作

当前，约有57%的医疗援助案件都与以下两项主要社会福利计划的参与者挂钩，一是对负有抚养责任的贫困家庭提供就业服务和生活补助计划（Cal WORKs），二是联邦补充保障收入和加州补助计划（SSI/SSP）。前者专为负有抚养子女责任的贫困家庭提供援助；后者则为老人、盲人或残疾人提供援助。县政府负责就业服务和生活补助计划的实施，而县福利工作办公室则负责审查确定申领生活补助的资格条件和申领医疗津贴的范围。其次，县政府也负责审查确定那些不符合或不想领取福利津贴的人却要申领医疗服务津贴者的资格条件。联邦社会保障管理局（The Federal Social Security Administration）负责审查确定领取福利津贴（SSI/SSP）者的资格条件，而州政府则将领取福利津贴的受益人自动列入医疗津贴受益人的名册之中。

一般来说，凡经确定具有申领医疗补助资格的人即可收到一张加州医疗援助卡（Medi-Cal Card），用以获得同意接受医疗援助病人的医疗单位为之提供医疗服务。加州医疗援助计划基本上采用两种医疗服务程序：一是医疗收费的程序安排，二是保健管理的程序安排。

3. 享有加州医疗援助的资格条件和注册受益人数的分类

具有享受加州医疗援助资格的人，基本上分为两大类：一类是属于低收入阶层的老人、盲人或残疾人；另一类是属于低收入阶层而又负有抚养子女责任

的贫困家庭。据统计，有子女的贫困家庭，其病例数约占 3/4，而老人及残疾人的病例数则只占 1/4 左右，但用于老人及残疾人的医疗补助则占全部医疗补助支出的 2/3，而用于有子女的贫困家庭的医疗补助却只占全部医疗补助支出的 1/3 左右。

表 4-10　1999—2000 年度享有加州医疗服务援助的主要资格条件和受益人数分类

享有医疗援助的受益人	每月最高收入或补助限额/美元①	有无资产限额规定②	有无规定自付部分	注册申领人数/千人	本年医疗津贴成本/百万美元③
A. 老人、盲人或残疾人					
依靠补助维生者（SSI/SSP）	1 249	√	—	1 162	7 267
无钱治病者	954	√	√	111	742
无钱治病者（长期照护）	有特别限额	√	√	70	2 430
B. 有子女的低收入家庭					
依靠补助维生者（Cal WORKs）	1 032⑤	√	—	1 773	2 264
1931 节 B 款规定贫困标准家庭	1 482⑥	√	√	1 029	1 635
无钱治病的贫困户④	1 190	√	√	—	—
C. 儿童及孕妇					
（1）儿童					
婴儿（贫困标准 200%以下）	2 873	√	—	52	—⑦
1—5 岁（贫困标准 133%以下）	1 941	√	—	127	86
6—18 岁（贫困标准 100%以下）	1 482	√	—	97	68
0—20 岁（无钱治病者）	1 190	√	√	54	432
（2）孕妇					
怀孕期（贫困标准）	2 873	—	—	115	445
缺钱治病者	1 190	√	√	10	95
D. 只限于急诊范围 对未持有合法证明文件的外来移民，不论符合上述哪种情况，其医疗援助仅限于急诊医疗服务范围（包括劳动、引渡及长期护理期间）				207⑧	494

① 注：此项收入或补助金限额仅适用于老人或残疾人夫妇及四口之家的低收入家庭。

② 此项规定适用于收入较高家庭的某些人仍可按费用分担的原则申领医疗津贴。

③ 包括加州和联邦共同负担的医疗费用。

④ 其注册人数及津贴成本均包括在 1 931 节 B 款规定的贫困标准家庭之中。

⑤ 此项收入限额适用于领取加州生活补助的低收入家庭（Cal WORKs）。经批准合格后，其受益资格可延伸至 1 717 美元为止。

⑥ 申领医疗援助的贫困标准 100%。已自 2000 年 3 月 1 日起注册后增加至 2 124 美元。

⑦ 其津贴成本包括在贫困标准 200%的孕妇人群之内。

⑧ 另外约有 70 000 名未持有证明文件的移民包括在其他注册人数分类之中。

(1) 就老人、盲人或残疾人部分而言，约有 130 万属于领取加州医疗援助(Medi-Cal) 的老人 (65 岁以上)、盲人或残疾人 (无年龄限制)。总的来说，残疾人约占医疗援助病例数的 61%。接受加州医疗援助的老人、盲人或残疾人中的 86%都是领取联邦及州政府生活补助 (SSI/SSP) 的老人，因此也就自动地纳入加州医疗援助计划 (Medi-Cal) 的范围之内。至于那些不符合或不参与领取政府生活补助的老人、盲人或残疾人，则纳入"无钱治病者"之列。例如，低收入的老年外国人 (非美国公民)，通常可能不具有申领政府生活补助(SSI/SSP) 的资格条件。又如，无钱治病者中，约有 17%的人因其收入超过加州医疗援助规定的限额，但可根据"成本分担原则"参与申领加州医疗援助对象的行列。

此外，符合申领加州医疗援助 (Medi-Cal) 的老人、盲人或残疾人中，约有60%的人同时又因参加社会保险而属于联邦医疗照顾计划 (Federal Medicare Program) 的保健范围，因而也是双重受益人。在此情况下，加州医疗援助计划只承担或补充联邦医疗照顾计划所不承担或不包括的那部分医疗服务费用。

(2) 就负有抚养子女责任的低收入家庭而言，在所有符合申领加州医疗援助资格的家庭中，约有 35%是属于加州法典 1 931 节 B 款规定领取加州生活补助的贫困家庭范畴。从登记领取加州医疗援助的受益人来说，负有抚养子女责任的低收入家庭人数虽然很多，但因申领医疗援助的家庭成员中，不是儿童，就是健康状况要比社会上的其他人群好得多，所以这一类人的医疗津贴成本，约占该年度全部医疗津贴成本的 17%。至于根据 1 931 节 B 款规定的贫困户及缺钱治病者，一般都限于低收入的单亲家庭或失业家庭。至 2000 年 3 月底为止，注册申领加州医疗援助的低收入家庭中，约有 70%是属于法定"联邦贫困标准"(Federal Poverty Level) 以下的家庭，而在法定贫困标准以下的家庭中，又有 80%是属于无钱治病者的范围。不过，一旦登记为贫困标准户，其受领医疗援助的资格将可延伸至家庭收入超出"联邦贫困标准"的 155%为止。如果超出上述标准，则仍可根据"成本分担原则"继续申请医疗援助；如果超出贫困标准 250%以上，则可选择参与由医疗风险保险管理局实施的"家庭保健计划"(Healthy Families Program)。

(3) 就妇女儿童而言，加州医疗援助计划对孕妇和儿童享受医疗援助的资格条件也作了相应的规定。加州医疗援助计划对于贫困孕妇的医疗援助，虽然归入缺钱治病者一类之中，即既有收入和资产的限额规定，也可适用无钱治病家庭的同样规定，根据"成本分担原则"参与有关的医疗援助计划。但对于与怀孕直接有关的医疗照顾却并未设定任何特别严格的限制条款。

(4) 就限于急诊的加州医疗援助而言，依照美国联邦法律，凡移居美国的

非美国公民，虽可申请加州医疗援助，然而只限于急诊服务。不过，加州医疗援助计划对于这类非美国公民怀孕期间的胎儿还是会提供一定的医疗照顾。但在加州，对于新近合法移民的医疗服务，纵然不能符合申领联邦基金的资格，但可由加州一般预算基金提供医疗补助。

（四）紧急医疗服务管理局（Emergency Medical Services Authority）

该局的中心任务就是协调全州的紧急医疗服务工作。其主要职责是：(a) 为全州地方紧急医疗服务体系提供指导。(b) 审批地方紧急医疗服务方案。(c) 协调医院医疗事故的处理方式和解答工作，并协助紧急服务办公室制定加州紧急医疗服务方案。(d) 为从事紧急医疗工作人员的教育、培训和发放紧急医疗服务人员工作执照制定准则。(e) 核发紧急医疗服务人员的工作证并于必要时对其违纪行为进行调查。

2000—2001 年度预算为该局提供的经费开支仅 1 310 万美元（其中包括由一般预算基金提供的 910 万美元），较上年度减少 2.7%。事实上，很多紧急医疗服务工作都是通过“紧急医疗服务人员基金”（The Emergency Medical Services Personnel Fund）的自收自支方式进行。该专项基金 2000—2001 年度的财务状况如下：

(1) 该年度收入总额共 79.8 万美元。其中包括：(a) 前期结余 2.5 万美元；(b) 该年度收费收入 76.6 万美元；(c) 公积金投资收入 0.7 万美元。

(2) 该年度支出总额 79.8 万美元。但根据加州《卫生和安全法》规定，该专项基金应坚持收支平衡、略有节余的原则。

（五）公共卫生部（Department of Public Health）

由加州卫生服务部提供范围广泛的公共卫生服务项目，已如前述，在此就不再重复了。

根据 2000—2001 年度预算建议案，该年度一般预算基金为公共卫生部提供的经费虽然只有 3.4 亿美元，但如包括其他各种有关专项基金在内，则用于公共卫生的地方补助款总共将达 20 亿美元左右。

加州公共卫生部当前承担的重要工作之一，就是要积极筹建全州性的免疫信息系统（Statewide Immunization Information System），即建立一种电子记录系统用以改进加州 320 万 5 岁以下婴幼儿的免疫水平。据美国联邦“疾病控制及预防中心”（Center for Disease Control and Prevention）研究表明，每投入 1 美元于免疫疫苗，即可节省直接医疗费用 6～16 美元。鉴于免疫可以预防使人衰弱和威胁生命的疾病发生，美国联邦政府希望能在 2000 年使儿童的免疫率增加至 90% 以上。但据最新统计，19—35 个月幼儿的全国免疫率为

76%，而加州的免疫率只有74%。

（六）心理卫生部（Department of Mental Health）

该部的主要职责是指导并协调全州精神病患者的治疗工作。其具体职能亦已如前述，在此不再重复。

由该部负责经管的四所州立精神病院和位于瓦卡维尔（Vacaville）州立监狱的加州疗养所（CMF），为加州各县的精神病患者、由加州监狱改造部转移过来的违法精神病患者、强奸惯犯以及因精神失常而犯罪的精神病人提供住院治疗服务。

2000—2001年度预算中，由一般预算基金和其他各种专项基金共为该部提供的经费达17亿美元。其中，由一般预算基金提供的经费达7.58亿美元，增长9.7%。该年度增支的主要原因是：(a) 由州监禁改造部州立精神病医院的强奸惯犯精神病人大量增加；(b) 需要补助地方用于处理无家可归精神病人的经费增加；(c) 四所州立精神病医院需要维修。

（七）康复服务部（Department of Developmental Services）

发育性残疾（Developmental Disability）或称先天性残疾，一般界定为与精神或神经系统受损有关的残疾。这种残疾一般发生在18岁以前并构成一种实质性的残废，而且可能无限期地延续下去。根据1969年通过的"兰特曼发育性残疾人服务法案"（Lanterman Developmental Disabilities Services Act of 1969），应对具有发育性残疾的个人提供各种康复服务。康复服务部负责康复服务的监管工作。

该部现与21个地区康复中心（Regional Center）签订了合同，据以协调解决每年大约170 000名发育性残疾者的教育、就业、培训和居住服务的工作。各个地区康复中心除了要直接提供某些服务工作，诸如人员的收纳和评估、个人康复计划规划、个案管理等以外，还要与提供康复服务的社区机构协商确定各种服务费用的收取标准。具有发育性残疾的个人享有多种居住选择权。一般来说，多数都与其父母或亲戚居住在一起，但也有成千上万的人选择为适应其医疗和行动需要而专门设计建筑的公寓房或集体宿舍居住。

康复服务部本身还直接经管五处康复中心和一个有55个床位的医疗所，为大约4 000名残疾者提供24小时全天候的照顾和管理。

2000—2001年度预算中，由一般预算基金和各种专项基金为该部提供资金共24亿美元，较上年度增长9%。其中，由州财政一般预算基金提供9.97亿美元，较上年度增长8%。

（八）医疗保险风险管理局（Managed Risk Medical Insurance Board）

该局（MRMIB）的主要任务就是弥补现行医疗保险制度的不足而为那些不能纳入加州医疗援助计划（Medi-Cal）范围内的中低档收入家庭成员提供健康保险。

该局目前经管的健康保险项目主要是两个：一是自 1997 年公布实施的家庭保健计划（Healthy Families Program）。这一计划的服务对象，主要是针对家庭收入在联邦贫困标准（FPL）250%以下而又不能纳入加州医疗援助计划范围之内的儿童提供健康保险。其内容要旨已于 2000—2001 年度加州财政支出重点的一节中介绍过了，在此不再重复。二是自 1992 年开始实施的“加入母婴健康保险计划”（The Access for Infants and Mothers Program）。这个计划的服务对象，主要是针对家庭收入在联邦贫困标准（FPL）200%至 300%之间的孕妇及其两岁以内的婴儿提供健康保险。

加入母婴健康保险计划的基本条件是：(a) 必须以怀孕为前提；(b) 没有参加其他任何怀孕医疗保险项目；(c) 家庭收入水平在联邦贫困标准（FPL）的 200%至 300%之间。因加州医疗援助计划（Medi-Cal）已将家庭收入在联邦贫困标准 200%以内的孕妇及婴儿包括在内了。根据母婴健康保险计划规定，只要按家庭收入的 2%缴纳保险费，就可为受孕后的 60 天起至生产期间的孕妇提供一切医疗保健服务，其婴儿在两岁以内亦可获得应有的医疗照顾。另外，于婴儿出生后的第二年，只要另外缴纳 50～100 美元的费用，就可获得接种一切预防疫苗的保健服务。

2000—2001 年度州财政的一般预算基金和其他各种专项基金共为该局提供资金 4.22 亿美元，较上年度增长 32%。由于家庭保健计划的医疗件数大量增加，联邦预算基金为此增加补助 7 200 万美元，一般预算基金为此增加配套资金 4 200 万美元。

（九）加州儿童及家庭管理委员会（California Children and Families Commission）

根据 1998 年 11 月由加州选民投票通过的第 10 号提案规定，可由增加加州境内香烟及烟草产品特别消费税的收入来为早期儿童康复项目提供资金，并将增加的这些特别消费税收入专户存入“加州儿童及家庭信托基金”账户。其中除少量资金必须用于弥补“乳腺癌基金”（Breast Cancer Fund）项目的差额及补偿加州财政统筹委员会的管理经费以外，其余资金的 80%必须拨给各县地方管理委员会用于发育性残疾儿童的康复项目，20%则拨给州管理委员会。加州儿童及家庭管理委员会必须将其资金用于：(a) 大众传媒宣传活动；(b) 残疾儿童的教育活动；(c) 支助残疾儿童的照顾工作；(d) 发育性残疾研究工

作；(e) 残疾儿童事业管理工作。

根据州长的预算建议案估计，全州 1999—2000 年度儿童康复项目的支出将达 11 亿美元，2000—2001 年度的支出则将降为 7.29 亿美元。上年度支出大于该年度支出的主要原因是因为 1998—1999 年度的专项结余比较多，该年度的支出减少则是由于烟草产品的特别消费税收入较上年度下降许多。

(十) 酒精和毒品项目部 (Department of Alcohol and Drug Programs)

该部负责指导并协调全州各界的共同努力来预防或减少与酗酒和吸毒有关的问题对社会产生的不良影响。

2000—2001 年度州财政为支持该部工作共安排资金达 4.48 亿美元，其中由一般预算基金提供 9 900 万美元。现参与全州治疗系统的戒毒和戒酒者共约 50 万人。该部除了要为地方政府及根据合同从事治疗服务者提供资金以外，还要协调加州青少年的辅导活动，即联合各个部门和各个社会团体的力量，针对那些可能吸毒、怀孕以及学习成绩不好和易于走上犯罪道路的青少年进行帮教活动。

此外，该部还规定，对于因有酗酒或吸毒行为而吊销驾照的人于再次申领驾照时，将对其收取高额驾照费用作实施戒酒、戒毒的教育经费，对初犯者收取 445 美元，对重犯者收取 1 219 美元。

(十一) 社会服务部 (Department of Social Services) ——加州就业服务和生活补助计划 (Cal WORKs)

为适应联邦福利改革立法的要求，加州议会于 1997 年通过了一项“对负有抚养子女责任的低收入家庭提供就业服务和现金补助的计划”(其原文为 California Work Opportunity and Responsibility to Kids Program，简称 Cal WORKs)。申请参与该项计划的家庭，其基本条件是：至少有一个或一个以上子女的双亲家庭，但父母的一方或双方处于失业状态，而且其家庭收入都不足以满足其最低的基本生活需要。

2000—2001 年度预算建议案为社会服务部经管的此项就业服务和生活补助计划 (Cal WORKs) 共拨款 56 亿美元。其中，由州财政一般预算基金提供 21 亿美元，由各县专项基金提供 1.95 亿美元，由就业培训基金提供 3 300 万美元，由联邦预算基金提供 33 亿美元。就其资金总额来说，较上年度增加 1.86 亿美元，增长 3.5%。但如扣除儿童抚养收款部分，实际支出总额均较上年度有所下降。

据统计，根据加州就业服务和生活补助计划 (Cal WORKs) 受益的儿童共 250 000 名，直接用于儿童保育的经费共达 13 亿美元。其中，由联邦贫困

家庭临时援助基金（TANF fund）提供9.83亿美元；由儿童保育发展基金提供1.07亿美元；由州财政一般预算基金提供2.2亿美元。兹将加州对负有抚养子女责任的贫困家庭实施现金补助和食品券补助的具体情况说明如下：

1. 实施生活补助的前提条件

（1）首先要确定“贫困家庭”或“低收入家庭”的定义。所谓贫困家庭，在此是指三口之家的每月家庭收入在联邦贫困指标（Federal Poverty Guideline）以下的家庭。以1999年为例，三口之家的联邦贫困指标收入为每月1 157美元（以后每年将按消费品物价指数（CPI）进行调整）。

（2）加州对贫困家庭的最高现金补助（或生活补助）是以该州上年度的最高现金补助额为基数，再按当年“加州生活必需品的物价指数（CNI）”进行调整。

（3）根据联邦福利制度规定，对收入低于联邦贫困标准（FPL）以下的美国人，应当给予食品券补助。因此，对于加州贫困家庭实施生活补助计划时亦应包括食品券补助。但食品券补助的分配则要由联邦农业部根据当地当年的实际食品价格水平确定。

2. 实施生活补助的具体案例

以1999—2000年度加州三口之家的最高现金补助和食品券补助实例说明如下：

（1）在生活费用较高的地区，1999—2000年度的最高现金补助为626美元，食品券补助为254美元，合计生活补助共880美元；2000—2001年度最高现金补助为645美元，食品补助为245美元，合计生活补助共890美元。2000—2001年度最高现金补助较上年度之所以增加10美元，是由于加州的生活必需品物价指数（CNI）增加了2.96%，食品券补助之所以减少是由于当地食品价格水平下降的缘故。

（2）在生活费用较低地区，1999—2000年度的最高现金补助为596美元，食品券补助为267美元，合计生活补助共863美元；2000—2001年度最高现金补助为614美元，食品券补助为259美元，合计生活补助共873美元。上述生活补助全部的增减变化，都是由于加州生活必需品物价指数和当地食品价格指数发生变化的结果。

在此值得一提的是，对于三口之家的贫困家庭给予的生活补助金额（包括现金补助和食品券补助）远远低于联邦贫困指标收入水平。以2000—2001年度为例，在生活费用较高地区，每月最高补助额为890美元，仅占贫困指标收入的77%；在生活费用较低地区，每月最高补助额为873美元，仅占贫困指标收入的75%。据美国行政当局解释，其政策意图是要促使其家庭成员努力谋求就业机会，从而达到自食其力的目标。

(十二) 联邦补充保障收入/加州补充计划 (Supplementary Security Income/State Supplementary Program)

联邦补充保障收入与加州补充计划（SSI/SSP）是对符合法定条件的老人、盲人及残疾人提供现金援助的一项福利计划。2000—2001年度预算建议案一般预算基金为该项计划列支应为加州分担的经费部分为26亿美元。较上年度增加1.37亿美元，增长5.5%。

根据1999—2000年度统计，加州领取上项现金援助的老人为328 998人；盲人21 813人；残疾人707 051人。除了符合联邦法定资格条件的受领人以外，还有只限于加州范围内的所谓"移民现金援助计划"（The State-only Cash Assistance Program）。估计1999年底，根据此项计划提供生活津贴的合法移民约有8 900人。

根据2000—2001年度联邦补充保障收入与加州补充计划，自2001年1月起，个人每月最高可获得现金补助712美元，（其中，由联邦财政负担525美元，由加州财政负担187美元）；夫妇两人每月最高可获现金补助1 265美元（其中，由联邦财政负担788美元，由州财政负担477美元）。由联邦财政负担部分，每年均系根据上年的美国消费品物价指数（CPI）进行调整，其现金补助总额则须根据加州必需品物价指数（CNI）进行调整。

根据1999年美国联邦贫困指标（FPG），个人每月为687美元，夫妇每月为922美元。因此，对个人的最高现金补助较1999年的贫困指标增加了3.7%，对夫妇的现金补助较贫困指标增加了37%。在此必须注意的是，贫困指标也是每年按消费物价指数进行调整的。

(十三) 老年服务部 (Department of Aging)

加州老年服务部（DA）根据联邦老年美国人法案（Older Americans Act）授权经管分配给加州的老年服务资金。这些资金主要是用来为65岁以上老年公民提供多种服务。其服务内容包括：(a) 生活辅助服务项目；(b) 老年营养服务项目；(c) 就业服务项目；(d) 疾病预防服务项目等。其次，该部还经管加州及联邦财政支助的专门为具有官能残疾的老人服务的各种项目。诸如日常医疗照顾，老年痴呆症者日常照顾消遣中心等。此外，该部还经管收养祖父母、物色老年伴侣、临终安排等等服务项目。2000—2001年度预算建议案为该部提供资金共1.67亿美元（其中由一般预算基金提供5 900万美元），较上年度增长64%。其增长的主要原因是由于要贯彻州长在竞选活动中提出的"要让老年人活得更有尊严"的倡议和改革措施，诸如，对老年人或残疾人长期照护费用给予500美元的税收抵免优惠；提高老人疗养院内辅助服务人员的

工资；扩大对老人、盲人和残疾人的医疗援助范围；设立老人住房信息支助中心；开展老人满意活动等。

（十四）残疾重建部（Department of Rehabilitation）

该部（DR）的主要职责是要为残疾人提供基本的职业重建（Vocational Rehabilitation）和适应性（Habilitation）服务工作。职业重建服务就是设法将残疾人安置一个合适的就业岗位，而适应性服务则是使那些不能参与职业重建计划的个人提高其身体四肢的功能。所有这些职业重建和适应性服务工作，都是根据工作活动计划（WAP）在一个带有实验性的工作现场，针对小组或个人的具体情况来实施，其主要目的是为了实现支助就业计划。其次，该部还帮助法定盲人谋求自食其力的途径，诸如通过在全州各地投资开设自动售货亭、小吃部等方式为其提供就业机会，此外，该部还帮助各地改进社区残疾重建设施，诸如增设独立生活项目、戒酒之家、重返社会训练所等。

该年度由各专项基金为该部提供的资金共 4.3 亿美元。其中，由一般预算基金提供的资金达 1.27 亿美元，较上年度增长 6.7%。

（十五）儿童抚养服务部（Department of Child Support Services）

加州儿童抚养实施计划的主要目的是要从儿童的亲生父母处收取抚养费用以支付儿童监护人及其收养儿童的生活开支。

该部（DCSS）共有工作人员 229 人，其中行政管理人员 42 人。加州 58 个县的儿童抚养办公室（Child Support Offices）负责提供以下各项服务工作：（a）确定失联父母的地址；（b）确立父系关系；（c）收取、执行并修订儿童抚养判决；（d）收取并分配抚养费。联邦法律还规定，各州应根据当事人的请求，为所有非贫困户的儿童监护人提供申领“贫困家庭临时援助”的服务工作。

2000—2001 年度预算建议案从各种基金中为该部提供的资金共 9.69 亿美元。由一般预算基金提供 3.59 亿美元，其余则由加州就业服务和生活补助计划、联邦贫困家庭临时援助计划等各种专项基金提供。其中，计有 8.74 亿美元是用于各县儿童抚养办公室的地方补助支出（其中包括一般预算基金提供的 3.32 亿美元）。

（十六）就业发展部（Employment Development Department）

该部（EDD）负责经管就业服务（ES）、失业保险（UI）以及残疾保险（DI）等项目。

就业服务项目的具体工作包括：（a）向潜在的雇主提供各种申请人的参考资料；（b）协助已具备工作条件的申请人找到合适的工作岗位；（c）协助青年

人、领取社会救济的人以及经济上处于弱势的人群寻找工作，或者协助他们参与就业培训计划，以便为未来就业做准备。

其次，根据失业保险和残疾保险项目的规定，该部还要向雇主征收失业保险和就业培训税以及雇员残疾保险税，与此同时，并向合法申领人支付失业和残疾救济金。

根据2000—2001年度预算建议案，该部预计该年度来自各种基金的支出总额共约63亿美元，较上年度增支2 500万美元，增长0.4%。其资金来源于多种专项基金。2000—2001年度州财政一般预算基金为其提供的经费为2 250万美元，较上年度减少170万美元，降低6.3%。该部的年度工作重点，一是必须因应残疾保险基金即将出现收不抵支的问题，二是必须向劳工部提交加州“劳动力投资法”实施方案。

1. 残疾保险基金的现状

残疾保险项目的宗旨是要为那些因生病、受伤或怀孕等因素导致不能上班的职工提供救济金。残疾保险基金主要是对职工的劳动报酬部分以征收工薪税的形式取得资金。以1999年为例，只对年工资31 767美元以下部分按0.5%的税率征收残疾保险税。鉴于残疾保险基金的金额有日益下降的趋势，就业发展部主任必须及时运用法律所赋予的增减0.1%税率的相机决策权设法调整残疾保险税的税率和税基，否则，就会面临收不抵支的财务危机。以1998—1999年度为例，由于当年残疾保险税金支出达18亿美元，而当年残疾保险税收入只有13亿美元，致使该基金的余额，由上年的11亿美元一下子降至6亿美元。面对这种情况，该部必须未雨绸缪，及时采取相应措施。

2. 制定“劳动力投资法”实施方案

根据1998年联邦“劳动力投资法案”（Workforce Investment Act）的规定，必须要为青年人和成年人提供就业和培训服务。该项立法的宗旨就是要加强各种就业、培训和教育计划的协调。根据该法案的要求，州政府应于2000年4月底以前向联邦劳工部提交新的“加州劳动力投资法案”实施方案，以便于2000年7月1日起使“劳动力投资法案”在全国得以推广实施。

为此，州长已于1999年12月正式任命63人为加州劳动力投资委员会委员，负责协助州政府制定加州劳动力投资计划。该委员会由州议员（参、众两院各两人）和来自企业界、劳工界、教育界、地方政府以及职业培训部门等各界的代表人士所组成。2000—2001年度预算建议案特为该部从联邦劳动力投资法案专项基金中拨款5.75亿美元经费，以供加州成年人、经济弱势青年以及再就业工人的职业培训和就业服务之用。此外，还从联邦劳动力投资基金中为加州劳动力投资委员会（California Workforce Investment Board）拨款360

万美元以供业务开支。

（十七）亲属监护人援助支付项目（Kin-GAP Program）

亲属监护人援助支付项目（Kinship Guardianship Assistance Payment Program）是根据1998年州参议院通过的决议核准设立的，并自2000年1月1日开始实施。根据该项目的规定，由具有亲属关系的人提供照护的儿童监护人，如果他或她的确履行了对该儿童的法定监护人职责，就达到了符合申请亲属监护人补助金的资格条件。但该儿童必须在该亲属监护人家中受到收养照顾达12个月以上。该监护人如果一旦被审批纳入亲属监护人援助项目，即可获得基本收养照护费用100%的补助。此援助支付项目受到州财政一般预算基金、联邦贫困家庭临时援助定额补助基金以及各县有关专项基金的大力支持。不过，从法律上讲，将亲属监护人纳入此援助支付项目也不是可以自动成立的。首先，其先决条件是，法院必须终止该儿童对法院的依赖关系；其次，愿意提供照护的亲属监护人必须承担对该儿童的监护人职责。

2000—2001年度预算建议案为此项目提供资金1.09亿美元，其中包括由一般预算基金提供的2 800万美元在内。根据2000—2001年度预算估计申领亲属监护人援助支付的案件将由2000年1月份的1 629件开始，每月平均将以1 630件的速度增加，至2000年6月底将达9 789件。根据此增长速度，预计年底将比年初增长248%。

（十八）收养照顾（Foster Care）

只要被收养照顾的儿童是根据法院规定的程序或者是根据儿童父母与县福利部门之间签订的协议而与收养照顾者生活在一起，那么，收养照顾者就可根据“抚养儿童—收养照顾家庭援助计划”（The Aid to Families with Dependent Children-Foster Care Program）申领生活补助。

县福利部门负有将无家可归的儿童安置在任何收养所的责任。对于纳入收养照顾系统的儿童既可将其安置在一个收养户（Foster Family Home），也可将其安置在一个收养所（Group Home）。这两类收养照顾方式都提供24小时的居住照顾。收养户的条件是：（a）位于养父母的住所附近；（b）收养照顾的孩子不得超过六名；（c）获得社会服务部的许可证或获得收养户管理局（FFA）的批准。收养所则必须获得社会服务部核发的许可证，并得收养七名以上的儿童。

2000—2001年度用于收养照顾的地方补助支出共15亿美元，较上年度降低了1%。其中由一般预算基金提供的资金达3.89亿美元，较上年度降低了9%。一般预算基金减支的主要原因有两个：一是上年度根据联邦审计的要求

增加了一次性支出，二是将应由一般预算基金承担的一部分亲属监护人援助支付转移到由州与联邦共同负担的生活补助项目（Cal WORKs）中去了。

（十九）儿童福利服务（Child Welfare Services）

儿童福利服务项目（CWS）的宗旨是对被虐待、被忽视的儿童和收养照顾中的儿童及其家庭提供各种服务工作。该项目规定：(a) 社会工作者对于被虐待和被忽视儿童的申诉应立即做出反应；(b) 对业经鉴定因被虐待和被忽视而受到伤害或可能受到伤害的儿童及其家庭应提供追踪服务；(c) 对因受虐待或受忽视而暂时或长期脱离家庭，现正处于收养照顾的儿童应提供必需的服务工作。

关于儿童福利服务个案管理系统（Child Welfare Services Case Management System）将在行政管理支出结构分析的卫生及人事服务署数据中心一节中作较详细的介绍。

（二十）社区照顾审批制（Community Care Licensing）

为对整天都处于居住照顾设施之内并在白天应受到照顾的个人，在健康和安全方面都能获得保护起见，社区照顾审批处（The Community Care Licensing Division）特制定并实施一套对社区照顾设施应加审核批准的管理规章。应经审批的照顾设施包括：(a) 儿童保育；(b) 收养户和收养所；(c) 成人居住设施；(d) 老人居住设施。

2000—2001 年度预算建议案为该处（CCLD）列支经费 1.17 亿美元，其中包括由一般预算基金提供的 4 600 万美元。由一般预算基金增拨 500 万美元专门用于改进儿童保育的安全设施。

（二十一）食品券计划（Food Stamp Program）

联邦食品券计划是为收入低于美国联邦贫困标准（FPL）的美国人提供的一种食品补助。食品券联票（Food Stamp Coupons）的直接成本全由联邦政府承担（全国总共 16 亿美元）。食品券的管理成本由联邦政府承担 43%；州政府承担 42%；县政府承担 15%。兹将加州食品援助计划的实施情况简介如次：

鉴于美国联邦福利计划对于居住在美国的非美国公民设有诸多限制，加州政府特单独制定了一个只适用于加州的食品援助计划（California Food Assistance Program），即对不符合联邦食品补助资格的合法外国移民仍可获得加州的食品券补助。据估计，2000—2001 年度平均每月申领加州食品援助的案件数将达 85 000 人。该年度一般预算基金为购买加州食品券联票福利编列支出 5 200万美元，管理费用 300 万美元。

三、司法及刑事审判（Judiciary and Criminal Justice）

（一）司法及刑事审判支出的经费来源

根据2000—2001年度预算建议案，司法及刑事审判支出共78亿美元左右。其经费来源如下：

1. 加州监禁改造部（CDC）

该年度经费共44.46亿美元，较上年度增加1.28亿美元，增长3%。其经费来源如下：(a)一般预算基金43.19亿美元，较上年度增加1.5亿美元，增长3.6%。(b)特别预算基金4 700万美元，较上年度增加40万美元，增长0.7%。(c)补偿收费及联邦预算基金共7 910万美元，较上年度减少2 210万美元，降低21.8%。

2. 青少年犯罪管理部（DYA）

该年度经费共4.11亿美元，较上年度减少520万美元，降低1.2%。其经费来源是：(a)一般预算基金3.3亿美元，较上年度减少690万美元，降低2.1%。(b)债券基金及特别预算基金共80万美元，较上年度减少320万美元，降低80.3%。(c)补偿收费及联邦预算基金共8 000万美元，较上年度增加500万美元，增长6.6%。

3. 地方初审法院（Trial Courts）

该年度经费共19.84亿美元，较上年度增加1.39亿美元，增长7.6%。其经费来源是：(a)一般预算基金10.50亿美元，较上年度增加1.09亿美元，增长10.6%。(b)特别预算基金共4.75亿美元，较上年度增加3 670万美元，增长8.4%。(c)各县捐助共4.59亿美元，较上年度增加180万美元，增长0.4%。

4. 高等法院、上诉法院及司法委员会（Supreme Court，the Courts of Appeal，and Judicial Council）

该年度经费共3.34亿美元，较上年度增加2 630万美元，增长8.5%。其经费来源是：(a)一般预算基金2.8亿美元，较上年度增加2 580万美元，增长10.2%。(b)其他基金和补偿收费共5 400万美元，较上年度增加40万美元，增长0.8%。

5. 加州司法部（Department of Justice）

该年度经费共5.33亿美元，较上年度增加810万美元，增长1.5%。其经费来源是：(a)一般预算基金2.77亿美元，较上年度增加370万美元，增

长1.3%。(b)特别预算基金1.03亿美元，较上年度增加670万美元，增长6.9%。(c)联邦预算基金3 750万美元，减少590万美元，降低13.5%；(d)补偿收费1.14亿美元，较上年度增加360万美元，增长3.3%。

(二)加州监禁改造部(Department of Corrections)

该部的主要职责是对所有成年人重罪犯及轻罪吸毒犯等实施监禁、培训、教育和医疗照顾。同时，该部还负责监督和处理释放至社区的假释犯。

该部现经管33个机构，其中包括一处医疗所、一处吸毒治疗中心和一处重罪犯戒毒所。监禁改造系统还包括12处处理新进监狱犯人的接待中心、16处社区劳教所、38处消防及森林保护营、里查德A·麦吉改造培训中心(The Richard A MeGee Correctional Training Center)，另外还有34个社区重返、复原和戒毒项目，136处假释犯办事处和四处精神病门诊部。

根据加州州立监狱1999年6月30日的统计，收监犯人共有162 064人，其中男性占93%。其收监犯人的特点如下：

(1)约有57%的收监犯人是因为非暴力犯罪而被判入狱，诸如吸毒、贩毒以及财产偷窃罪等。

(2)所有被判入狱的收监犯人中，约有66%是来自南加州地区。其中仅来自洛杉矶县的就占35%；来自圣地亚哥(San Diego)县的约占8%；来自旧金山湾区的约占13%。

(3)所有收监犯人中的51%均介于20～34岁之间，40岁以上的犯人人数则急剧下降。

(4)监狱犯人中的白人、黑人和拉丁美洲人所占比例相对平均。按种族划分，白人约占30%，黑人约占31%，拉丁美洲人约占34%，其他族群约占5%。

(5)收监犯人中，约有50%是由法院新近判决入狱的，约有24%的罪犯是在假释期间重新犯罪的，约有18%是那些假释犯人违反其假释条件而又被送回监狱的。

当前，监禁改造部急待解决的问题是：(a)如何解决现有监狱设施过于拥挤的问题；(b)如何进一步协助假释人员加强戒毒治疗、职业培训、就业安置、英文阅读训练以及住房安置等问题；(c)如何加强收监和释放罪犯的毒瘾治疗问题；(d)如何解决精神病犯人和假释人员的后患问题等。

此外，根据加州审计局(BSA)的报告，该部仅由于人事管理不善一项，每年至少浪费3 500万美元以上。

(三)刑期终止委员会(Board of Prison Terms)

该委员会(BPT)由州长提名、经州参议院确认的九名委员会组成，任期

为四年。该委员会职责是根据无期徒刑判决法的规定，对所有被判入狱的罪犯审核其假释申请的问题。该委员会也可根据其职权对违反假释规定的犯人终止或撤销其假释。此外，该委员会还可就申请宽大处理的案件向州长提供咨询并帮助审查监狱服刑人员的假释问题，诸如确定是否宜将性攻击犯改作民事案件处理等。

2000—2001 年度一般预算基金为其提供的经费为 1 900 万美元，较上年度增加 140 万美元，增长 7.7%。其增支部分主要用于调整该委员会工作人员的待遇。

根据加州有期徒刑判决法的规定，对于诸如抢劫、盗窃等很多犯人，经法院判决入狱一定期间以后就会假释在外，但要受到该社区假释管理人员的监督。对无期徒刑犯人，在监服刑期限长短如何，法院事先是不加以固定的。对于此类终身监禁犯人的假释问题，必须要由刑期终止委员会（BPT）讨论决定。据 1998 年 12 月统计，拘留在加州州立成人监狱系统的无期徒刑犯人计有 24 100 人，其中只有 2 100 名依法永远不能获得假释。

（四）青少年犯罪管理部（Department of the Youth Authority）

该部（DYA）的主要职责是防止青少年犯罪以维护社会治安（此处一般是指 12～24 岁之间，平均年龄为 19 岁的青少年）。该部的工作思路主要是通过培训和治病救人的方针试图对青少年罪犯实施教育、改造和职业重建，而不是对他们实施惩罚。现该部经管 11 个管理机构，其中包括两个接待中心兼门诊部、四处保护集中营。此外，该部还通过分设在全州 16 个地方的办事处监督青少年假释犯。

2000—2001 年度预算为该部提供经费 4.11 亿美元，较上年度减少 520 万美元，降低 1.2%，其中，由一般预算基金提供 3.3 亿美元，由各县缴纳拘留所的补偿费 7 920 万美元。该部经费的 73% 用于所属管理机构及集中营的日常开支，14%用于假释及社区服务，13%用于青少年犯罪管理的教育项目。

青少年罪犯管理所拘留人员的来源主要包括以下几种情况：一是根据少年法院判决提交过来的。根据 1999 年 12 月统计，95% 的拘留人员都是经由少年法院提交过来的。二是根据刑事法庭的入狱执行书提交过来的。这些法院对于视同成年犯审讯判决的青少年重罪刑事犯，基本上都提交给青少年犯罪管理部执行拘留处罚。据 1999 年 12 月 31 日统计，管理所拘留人员中，约有 5%是由刑事法庭提交的青少年重罪犯。三是应属监禁改造部的收监人员，但判刑时的年龄仍在 18 周岁以下的重罪犯。据 1999 年 12 月 31 日统计，这类由青少年犯罪管理机构执行拘留的人员占 2%。根据新颁法律规定，对于这类罪犯，一

且年满 18 周岁以后即应移交监禁改造部。四是违反假释期间的规定或在假释期间重新犯罪者。

青少年犯罪管理所拘留人员的主要特点是：(a) 大部分是男性，平均年龄 19 岁；(b) 拉丁美洲占大部分，非洲美国人约占 29%，白人约占 14%，亚裔及其他种族共占约 8%。

根据 1999 年 12 月统计，拘留在青少年犯罪管理机构的青少年罪犯中，约有 62%属于暴力犯罪，诸如杀人、抢劫、强奸及其他各种各样的性攻击犯罪；约有 25%属于财产偷窃罪，诸如偷窃财物或汽车等；约有 5%为毒品犯罪；其他各种犯罪约占 9%。相反，监禁改造部所属成人监狱收监人员中，只有 43%属于暴力犯罪。

(五) 督察长办公室 (Office of the Inspector General)

督察长办公室是设于青少年及成年人罪犯监禁管理机构内部的一个监督机构，其主要职责是负责对加州监禁改造系统内部各个部门和培训委员会的审计和调查工作。该室的具体职能就是对成年人监狱的监狱长和青少年罪犯管理所的看守长进行管理上的检查和审计工作。该室既要审计加州监禁改造系统内部事务管理的绩效，也要检查上述调查工作是否充分恰当。该室通常要对监禁改造系统工作人员某些渎职行为的申诉或举报案件直接进行调查，并通过免费热线电话将此类渎职行为及违背州政府政策的事件向州长提出报告。因此，根据加州法律设立的这个办公室是一个可以直接向州长提出报告的独立机构。

2000—2001 年度一般预算基金为该办公室拨款 1 020 万美元，较上年度增加 420 万美元，增长 69%。增支的主要原因是为了贯彻州议会的决议，扩大其职责。

(六) 监禁改造司法警官工作规范和培训委员会 (Commission on Correctional Peace Officers' Standards and Training)

该委员会是由管理层和基层工作人员联合组成的一个专门小组，其职责是为监禁改造工作人员确立职位培训规范并监控其规范的贯彻实施。该委员会负责指导并管理司法警官训练计划、制定、审批和监控适用于监禁改造部和青少年犯罪管理部的司法警官选拔和培训规范。该委员会还要就有关各方对其规定、规章、规范或决定的申诉和建议发表裁定意见。

以往，该委员会的经费均包含在青少年犯罪管理部 (DYA) 和成人监禁改造部 (CDC) 的预算之内，但自 2000—2001 年度起，州长的预算建议案则为该委员会设立一个单独的预算科目，以表示该委员会是一个独立的机构。

2000—2001 年度一般预算基金为该委员会提供经费 230 万美元，较上年

度增长 267%，增支的主要原因是为了实施扩大该委员会业务的建议。

（七）初审法院的经费安排（Trial Court Funding）

根据加州 1997 年“洛克尔-伊森伯格初审法院经费安排法案”（The Lockyer-Issenberg Trial Court Funding Act of 1997），支助地方初审法院的主要财政责任由各个县政府转移到了州政府。此措施导致州财政一般预算基金要承担一项新的重要财政责任。

初审法院的经费来源和用途均集中于“初审法院信托基金”专户，由加州司法委员会统筹安排并分配至各个初审法院中去。

根据加州“初审法院信托基金”该年度的收支计划，其收入共为 19.84 亿美元。其中，一般预算基金拨款约占 55%；各县上解资金约占 23%；司法罚款、罚金和收费收入约占 21%。其主要用途是：（a）全州初审法院日常运转开支 17.44 亿美元；（b）法院翻译人员开支 5 440 万美元；（c）法院高级法官薪酬支出 1.7 美元；（d）委派法官开支 1 630 万美元。

当前，地方初审法院在经费问题上还存在很多亟待研究解决的问题。一是如何提高法官的薪酬问题。加州司法委员会于 1998 年 2 月设立了一个“司法审判质量专门小组”（Task Force on the Quality of Justice）。该小组于 1999 年 4 月向司法委员会提出了关于司法服务质量的专题报告，其中就提出了如何改进司法官员的征募和留用的问题。该报告特地建议应该提高初审法院司法官员薪酬。理由是，他们的薪酬低于当时其他同等条件政府官员薪酬的 24%。该小组还提出了很多其他改进司法服务的建议，但大部分改进建议都要求追加更多的资金。二是如何提高陪审员的待遇问题。加州司法委员会于 1996 年 5 月公布了“蓝带委员会关于陪审团制度改进问题”（Blue Ribbon Commission on Jury System Improvement）的最终报告。该报告的结论是，现行陪审团制度正处于危机之中。其危机的具体表现是，公众对现行陪审团制度的结构和运作都感到十分不满。因此，司法委员会特别指出，现今加州各地的陪审团参与意识很低，各地初审法院必须认真处理公众对陪审团服务漠不关心的问题。该报告就如何改进陪审团制度的问题提出了 50 余条改革建议，但其中最重要的一项就是要求将陪审员的津贴由每日 5 美元提高至每日 40 美元，并且还建议对陪审员的雇主就其担任陪审员期间支付给陪审员的薪资给予税收抵免待遇。同时还要求陪审员的雇主补偿其来回汽油费、停车费以及未成年子女的照护费等。三是如何解决因增加处理“老人保护令”费用的不确定问题。加州州议会 1999 年通过的“家庭暴力保护法案” （The Domestic Violence Protection Act），增加了保护老人及供养成年人免受财务虐待的条款。其具体措施就是通

过初审法院法官向施加虐待的人发出紧急保护令。如此一来，这种新增加的财务虐待保护令和扩大范围的紧急保护令很可能会大大增加地方初审法院的费用开支。为此，该年度州预算建议案特针对这种家庭虐待案件的处理增加经费120万美元，但司法委员会估计，全州初审法院为此增加的费用可能高达230万美元。

（八）加州高等法院、上诉法院和司法委员会—司法审判支出

加州宪法将该州的司法审判权完全赋予高等法院、上诉法院和初审法院。加州高等法院（Supreme Court）和六个上诉法院（The Courts of Appeal）的所有经费均由州财政支助。根据初审法院经费安排计划，州财政也对各县固定分担比例以上部分承担主要的财政支助之责。

州财政的司法预算支出，通常只包括对高等法院、上诉法院和司法委员会的财政支助。2000—2001年度州财政为州本级的司法支出提供的经费共3.34亿美元，较上年度增加2 630万美元，增长8.3%。其中，由一般预算基金提供2.8亿美元，较上年度增加2 580万美元，增长10%。

该年度要求增加司法预算支出的主要理由是：(a) 因实施法院指定辩护律师项目（The Court Appointed Counsel Program）而增加业务支出130万美元；(b) 因上诉法院的工作量增加而需增加工作人员和其他有关开支420万美元；(c) 为高等法院和上诉法院行政管理人员增加薪酬250万美元；(d) 因法院行政办公室需要增加新的工作项目和业务支助390万美元；(e) 因“人身保护权对策中心”（The Habeas Corpus Resource Center）需要增加技术设备和法律辅助人员的支助100万美元；(f) 仍因需要增加上诉法院司法官员的待遇84.3万美元。

（九）加州司法部（Department of Justice）

司法部是在检察长（Attorney General）的指导下，执行加州法律，为该州及地方政府机构提供法律服务，并为地方执法机构提供各种支助服务。

2000—2001年度预算为该部提供经费5.32亿美元，较上年度增加8 130万美元，增长1.5%。其中，由一般预算基金提供2.77亿美元，较上年度增加370万美元，增长1.4%；由特别预算基金提供1亿美元；由联邦预算基金提供3 750万美元；由补偿收费提供1.14亿美元。

该部的主要职能部门计有以下各处：

1. 执法处（Division of Law Enforcement）

该处该年度的预算支出共1.31亿美元，其预算支出的大部分都是用于该处法庭服务局（Bureau of Forensic Services）主管的有关业务。该局现今经管

11个地区刑事犯罪化验室和在伯克利（Berkeley）的一个特别遗传基因（DNA）化验室，其增支重点，一是要加速解决积压下来的遗传基因样品分析问题，二是要更新法医化验室的设备问题，三是要更新麻醉品管理局的监视设备问题。

2. 刑事审判信息服务处（Division of Criminal Justice Information Services）

该年度预算为该处各个工作项目提供的经费为1.42亿美元。一是要配合联邦政府继续建立刑事犯罪史信息系统和全国性的性犯罪登记项目，二是要求从指纹收费专项基金账户拨款410万美元继续支助全州性的电子指纹网络及处理指纹背景信息。

3. 法律事务部门

（1）民法处（Civil Law Division）

该年度预算为该处提供经费9 610万美元。该处主要增支因素是：（a）增加220万美元用于加强对律师及其法律助理的监督管理；（b）增加110万美元用于代表州税务局处理一项非居民的税务诉讼案件；（c）从欺诈索赔法案基金拨款600万美元用于处理日益增加的欺诈索赔诉讼案件；（d）为代表烟草诉讼科强制实施州政府与烟草公司之间签订的全面结算协议（The Master Settlement Agreement）并维护州政府对该协议的立场增加经费380万美元。

（2）刑法处（Criminal Law Division）

该年度预算为该处提供经费8 580万美元。该处主要增支因素是：（a）增加36.6万美元用于处理与遗传基因（DNA）有关的法律问题；（b）增加49万美元用于配偶虐待起诉项目。

（3）公共权利处（Public Rights Division）

该年度为该处提供经费4 180万美元。该年度主要增支因素是：（a）增加51万美元用于进一步加强对律师及其法律助理的监督管理；（b）增加82.3万美元用于处理因加强执行1996年公布的“安全饮水与有毒物质管理法案”（The Safe Drinking Water and Toxic Enforcement Act of 1996）而增加的工作量问题；（c）从土地法科补偿收费专项基金中增拨41.1万美元，用于因处理“加州与联邦海湾三角洲合作项目”而增加的法律工作量问题。

4. 火器处（Firearms Division）

在美国，所谓火器，主要是指手枪和步枪等枪支而言。现为实施新的枪支管理立法要求增加经费220万美元。新的枪支管理办法规定：（a）要对具有攻击性能的武器进行登记；（b）要有安全装置证明；（c）加强对枪支展销的要求；（d）要求精神卫生院等有关单位及时汇报不符合购买枪支资格的人员

名单。

当前，加州司法部亟待解决的重大问题：一是要求增拨经费提高遗传基因数据库（DNA Database）的效能，二是要求增拨经费加强暴力镇压计划（Violence Suppression Program），三是要求增拨经费用于加强侦办高科技犯罪计划（High Technology Crime Program），四是要求增拨经费用于继续加强加州800余件未破杀人案件的侦办工作。

（十）刑事审判规划办公室（Office of Criminal Justice Planning）

该室（OCJP）的主要工作是为州政府所属机构、地方政府以及私人部门的刑事审判事项提供财务和法律援助。刑事审判事项包括预防犯罪、受害人和证人服务、执法服务以及青少年罪犯审判等。该室还要负责管理联邦刑事审判及受害人的补助计划，并且还是代表州政府向地方政府实施类似援助的补助机构。

2000—2001年度预算建议案为该室（OCJP）提供经费3.18亿美元，较上年度增加5 150万美元，增长19%。其中，由一般预算基金提供1.47亿美元。该年度增支的主要原因是要为地方执法装备补助项目增加补助款1亿美元。

当前，该室亟待解决的问题：一是要分期实施上年度州议会通过的"加州执法装备计划"（California Law Enforcement Equipment Program）；二是要加强实施"抵抗吸毒教育计划"（Drug Abuse Resistance Education Program，简称DARE），即由警察局负责领导实施的一项全国性预防吸毒项目，其重点是针对中小学生的，教育内容包括"毒品的危害，如何对付同辈朋友的压力以及解决冲突的方法"等；三是要为好几个地方公共安全援助项目增加拨款，用以处理虐待老人、农村犯罪和高科技犯罪等问题。

四、交通运输建设（Transportation）

（一）交通运输建设经费的主要来源

根据2000—2001年度预算建议案，加州的公共交通建设支出共91.7亿美元[①]。其资金来源和支出部门如下：

1. 运输部（Department of Transportation）

2000—2001年度预算建议案为该部提供的公共运输建设经费共75.07亿

① 此处系州长于2000年1月向州议会提出的建议数。后因2000上半年财政收入超收，5月底预算修正案改为96亿美元。

美元，较上年度增加 4.64 亿美元，增长 6.6%。其经费来源是：(a) 州财政各种特别预算基金提供 36.29 亿美元，较上年度增加 3.03 亿美元，增长 9.1%。(b) 联邦特别预算基金提供 30 亿美元，较上年度增加 4.6 亿美元，增长 18.1%。(c) 补偿收费 8.8 亿美元，较上年度减少 2.98 亿美元。降低 25.3%。

2. 加州公路巡逻部 (Department of California Highway Patrol)

2000—2001 年度预算建议案为该部提供经费共 9.3 亿美元，较上年度增加 1 260 万美元，增长 1.4%。其经费主要来源是：(a) 机动车辆专项基金 (MVA) 8.45 亿美元，较上年度增加 5 560 万美元，增长 6.6%。(b) 其他基金 8 520 万美元，较上年度减少 4 300 万美元，降低 33.6%。

3. 机动车辆管理部 (Department of Motor Vehicles)

2000—2001 年度预算建议案为该部提供经费 6.33 亿美元，较上年度增加 2 350 万美元，增长 3.8%。其经费来源是：(a) 机动车辆专项基金 3.3 亿美元，较上年度增加 1 110 万美元，增长 3.5%。(b) 机动车辆牌照费专项基金 (MVLFA) 2.46 亿美元。较上年度增加 1 270 万美元，增长 5.4%。(c) 其他基金 5 670 万美元，较上年度减少 30 万美元，降低 0.5%。

4. 州政府交通运输援助项目 (State Transportation Assistance Program)

2000—2001 年度预算建议案为其安排资金 1.01 亿美元，较上年度增加 70 万美元，增长 0.7%。其经费来源主要是“公共运输专项基金”(PTA)。

(二) 加州运输部 (简称 Caltrans)

该部的主要职责是负责加州公路交通运输、大众公共交通运输和航空交通运输系统建设的规划、协调、发展和监管工作。该部当前的工作重点：一是实施加州公路交通运输发展计划，二是实施加州城市间高速铁路发展计划。

1. 公路交通运输计划 (Highway Transportation Program)

根据 2000—2001 年度预算建议案公路交通运输建设支出共 65 亿美元，较上年度增加 3.67 亿美元，增长 6%。兹将其经费来源、经费用途及当前的建设重点简述如下：

(1) 经资来源：(a) 州财政预算基金 28 亿美元，占公路建设经费的 43%。(b) 联邦预算基金 29 亿美元，占公路建设经费的 44%。(c) 补偿收费 8.66 亿美元，占公路建设经费的 13%。

(2) 经资用途：(a) 州本级基建支援支出 9.62 亿美元，较上年度降低 1.8%。(b) 州本级基建项目支出 33.01 亿美元，较上年度增长 16.5%。(c) 州、地合作项目支出 4 000 万美元，较上年度降低 60%。(d) 地方补助支出

11.15 亿美元，较上年度降低 4.5%。(e) 项目开发支出 1.01 亿美元，较上年度增长 3.1%。(f) 法律事务支出 6 320 万美元，较上年度增长 1%。(g) 经营管理支出 1.39 亿美元，较上年度增长 6%。(h) 维修支出 7.82 亿美元，较上年度增长 2.4%。

(3) 当前建设重点

当前，加州公路交通运输建设的重点，主要是加速完成 2 194 座公路桥梁和七座收费大桥的防震改造工程项目。根据既定计划，公路桥梁防震改造工程分两个阶段进行：第一阶段计划完成 1 039 座，工程预算 8.15 亿美元，已于 2000 年底完工；第二阶段计划完成 1 155 座，工程预算 10.5 亿美元。七座收费大桥防震改造工程共需经费 26 亿美元。其中，以旧金山-奥克兰海湾大桥的改造工程耗资最大，估计共需 17.77 亿美元。

2. 城市间高速铁路计划 (Intercity Rail Program)

实施城市间高速铁路计划的目的是为长途开车出行的人提供一种比汽车更为安全、高效和节约的交通选择。当前，州政府正在沿加州南部（以圣地亚哥为中心）、北部（以萨克拉门托为中心）、中部（以圣华金为中心）三条走廊地带筹建城市间高速客运火车计划。所有火车路线都由巴士支线相互补充，从而形成一个整体的交通网络。

自 1996 年州议会通过城市间高速铁路客运法案之后，加州州府地带联合电力管理局（CCJPA）自 1998 年 7 月 1 日起即开始经营管理州府地带的城市间高速铁路客运业务，加州运输部（Caltrans）则对其余两个高速铁路地带具有经营管理权。加州运输部和联合电力管理局除了提供日常经营服务以外，还计划对各条高速铁路地带进行基建投资改造、扩充服务规模。实际上，他们都是与美国铁路客运公司（Amtrak）签订合同由其承包经营加州城市间的高速铁路客运业务的。

加州铁路客运系统实由两部分组成：一是城市间高速铁路客运系统（Intercity Rail），其客运服务对象是针对加州各城市之间及至州外各地出差和旅游的客人。二是针对大城市和郊区居民来往上班的高速铁路系统（Commuter and Urban Rail）。这种在城市范围内的近距离客运系统，通常是由地方或地区交通运输机构负责经营管理。其投资资金往往是由地方、州及联邦政府联合提供。

根据加州运输部城市间高速铁路十年发展规划（1999—2009）共需投资 30.83 亿美元，其中，现行六条线路改造即需 24.81 亿美元，拟议中新建路线一条则需 6.02 亿美元。

（三）高速铁路管理局（High-Speed Rail Authority）

该局（HSRA）的职责是负责制定并实施城市间高速铁路服务工作计划，使之与全州现有公路交通网络完全连为一体。根据州议会 1996 年通过的“加州高速铁路法案”设立的高速铁路管理局，是一个独立的监管机构，由州议会和州长任命九名成员担任该局的领导集体。该局每年必须向州议会和州长提供一份关于全州城市间高速铁路网络的财务、建设和经营情况的规划报告。

2000—2001 年度预算建议案只给该局提供经费 100 万美元，较上年度减少 200 万美元，降低 67%。降低的主要原因，据说是该局承担的咨询性工作将于 2000 年上年末结束。

（四）加州公路巡逻部（Department of California Highway Patrol）

加州公路巡逻部的主要职责，就是使所有在加州公路系统上的人流和物流都能获得安全、合法和高效的保障，此外，该部还为州政府的公务人员和公共财产提供保护服务和安全保障并贯彻落实其他很多与执法有关的委办任务。

2000—2001 年度预算建议案为该部提供经费 9.3 亿美元，较上年度增加 1 250万美元，增长 1.4%。增支的大部分都与补偿性的活动有关，诸如要在加州运输部的建设工地上提供额外的执法服务等。该部预算经费的 90%左右都是由机动车辆专项基金账户（MVA）提供。该项基金的收入主要来源于车辆登记费、驾驶执照费以及其他与车辆有关的收费。

该部现有统一着装的巡逻队员 6 750 名。巡逻队员的中心任务就是确保州级公路和县级道路上的安全和执法工作。自 1990 年以来，在加州，有驾驶执照的人数增长 33.3%，注册的车辆增长 35%，在加州公路上的“车辆行驶里程”（Vehicle Miles Traveled）增长了 16%，但巡逻队员的人数仅增长 5.9%。

加州公路巡逻队员除了要执行上述中心任务以外，还要承担其他很多额外的职责，诸如：（a）要为州政府和州议会的工作人员以及州政府的公共财产提供安全保障；（b）要预防并调查车辆盗窃案件；（c）要检查商用车辆；（d）要对不会讲英语的人们进行社区以外的服务工作；（e）支援地方执法机关；（f）要让农场主、种植业者和农业工人车辆所有者了解有关农业工人车辆证照的规定。

（五）机动车辆管理部（Department of Motor Vehicles）

该部（DMV）的主要职责，是通过车辆的注册登记手续来保护车辆所有权的公共利益并通过核发驾驶执照的方式来促进加州道路和公路上的公共安全。此外，该部还审批并监管与车辆有关的企业，诸如汽车经营商、驾驶员培训学校，同时，还为州及地方政府机关代征某些税费等。

2000—2001 年度预算建议案为该部安排经费 6.33 亿美元，较上年度增加 2 350 万美元，增长 3.9%。其经费来源是：（a）机动车辆专户（MVA）3.3 亿美元；（b）机动车辆牌照费专户（MVLFA）2.46 亿美元；（c）其余则是加州公路专项基金及补偿收费提供。

五、资源与环境保护（Resources and Environmental Protection）

（一）资源与环境保护支出的经费来源

2000—2001 年度州财政一般预算基金和各种特别预算基金为资源和环保提供的资金共约 36 亿美元。其中，各种特别预算基金约占 54%，一般预算基金约占 46%。

1. 主要资源保护和开发项目的经费来源

根据 2000—2001 年度预算建议案，州财政直接用于资源保护和开发的支出共约 26 亿美元。

（1）资源保护支出 5.07 亿美元，较上年度增加 3 520 万美元，增长 7.5%。其经费来源是：（a）一般预算基金 2 610 万美元，较上年度降低 0.9%；（b）饮料容器及其他废品回收基金（Recycling Funds）4.61 亿美元，较上年度增长 10.8%；（c）其他各种基金 1 990 万美元，较上年度降低 26.8%。

（2）森林及防火支出 5.96 亿美元，较上年度减少 6 460 万美元，降低 9.8%。其经费来源是：（a）一般预算基金 4.42 亿美元，较上年度降低 4.5%；（b）森林资源基金 1 930 万美元，较上年度增长 6.6%；（c）其他各种基金 1.35 亿美元，较上年度降低 24.9%。

（3）捕鱼和狩猎管理支出 2.3 亿美元。较上年度增长 2.9%。其经费来源是：（a）一般预算基金 3 370 万美元，较上年度增长 1.9%；（b）捕鱼和狩猎基金 7 990 万美元，较上年度降低 3%；（c）预防石油外溢基金（Oil Spill Prevention Fund）1 630 万美元，较上年度增长 0.6%；（d）环保牌照基金（Environmental License Plate Fund）1 530 万美元，较上年度降低 1.3%；（e）其他各种基金 8 050 万美元，较上年度增长 11.8%。

（4）公园及公共游乐设施建设支出 2.51 亿美元，较上年度减少 2.89 亿美元，降低 53.5%。其经费来源是：（a）一般预算基金 8 290 万美元，较上年度减少 2.47 亿美元，降低 74.9%；（b）公园及游乐基金 8 300 万美元，较上年度增长 1.1%；（c）公路以外车辆基金 4 230 万美元，较上年度降低 23.1%；

(d) 其他各种基金 4 250 万美元，较上年度降低 41.2%。

(5) 水利资源保护与开发支出 10.31 亿美元。较上年度增加 2 750 万美元，增长 2.7%。其经费来源是：(a) 一般预算基金 1.77 亿美元，较上年度增长 17.1%；(b) 加州水利项目基金 7.31 亿美元，较上年度增长 1.9%；(c) 其他各项基金 1.23 亿美元，较上年度降低 7.4%。

2. 主要环境保护项目的经费来源

根据 2000—2001 年度预算建议案，州财政用于环境保护的支出共 10.54 亿美元。

(1) 空气资源保护支出 1.87 亿美元，较上年度增长 32.7%。其经费来源是：(a) 一般预算基金 7 950 万美元，较上年度增长 165%；(b) 机动车辆专户（MVA）6 590 万美元，较上年度增长 8.9%；(c) 其他各种基金 4 180 万美元，较上年度降低 17.4%。

(2) 废物管理支出 9 850 万美元，较上年度降低 22.2%。其经费来源是：(a) 综合废物专户（Integrated Waste Account）4 230 万美元，较上年度增长 6.5%；(b) 废油回收基金（Used Oil Recycling Fund）2 930 万美元，较上年度降低 44.4%；(c) 其他各项基金 2 690 万美元，较上年度降低 22.2%。

(3) 农药管理支出 5 930 万美元，较上年度增加 400 万美元，增长 7.2%。其经费来源是：(a) 一般预算基金 1 550 万美元；较上年度增长 8.4%；(b) 农药管理专项基金 3 860 万，较上年度增长 11.6%；(c) 其他基金 320 万美元，较上年度降低 18.7%。

(4) 水利资源管理支出 5.43 亿美元，较上年度增加 530 万美元，增长 4.9%。其经费来源是：(a) 一般预算基金 7 310 万美元，较上年度增长 25.6%；(b) 地下贮水专项基金 2.41 亿美元，较上年度增长 9.2%；(c) 废物处理基金 1 540 万美元，较上年度增长 3.3%；(d) 其他各种专项基金共 2.13 亿美元，较上年度降低 4.7%。

(5) 有毒物质管制支出 1.5 亿美元，较上年度增加 1 350 万美元，增长 9.9%。其经费来源是：(a) 一般预算基金 4 920 万美元，较上年度增长 21.5%；(b) 公害废物管制基金专户 3 510 万美元，较上年度增长 4.8%；(c) 有毒物质管制基金专户 2 930 万美元较上年度降低 20.4%；(d) 其他基金 3 610万美元，较上年度增长 42.1%。

(6) 环境卫生公害评估支出 1 710 万美元，较上年度增加 320 万美元，较上年度增长 23%。其经费来源是：(a) 一般预算基金 1 280 万美元，较上年度增长 33.3%；(b) 其他基金 430 万美元。

（二）资源保护部（Department of Conservation）

该部的主要职责是负责加州土地、能源及矿产资源的开发和管理。该部经管的范围包括：（a）地质、地震及矿产资源；（b）石油、天然气及地热资源；（c）农业及空地；（d）饮料容器回收。

2000—2001 年度预算建议案为该部提供经费 5.07 亿美元，实际上，该部预算支出的 91%（4.6 亿美元）都是与饮料容器回收项目有关的成本。

当前，资源保护部的工作重点：一是继续加强实施“加州饮料容器回收计划”（California's Beverage Container Recycling Program）；二是加强对“资源保护区”（Resource Conservation Districts）的支助；三是改进“地震断层评估报告”（Fault Evaluation Reports）。

1. 加州饮料容器回收计划

该计划被认为是美国全国最具有创新性和复杂性的一项废物回收计划。因为它涉及各种饮料的生产商、消费者、无数的回收站和资源保护的主管部门等各个方面。其具体办法是，生产商在每一瓶或每一罐饮料的售价中附加 2.5 美分作为各地回收站的回收费用，当回收站回收后交由资源保护部回收处转交有关厂商再加处理，其增值部分则存入回收基金专户以供继续实施回收之用。因此，回收率愈高，回收增值的收入也就愈多。据统计，自 1986 年实施饮料容器回收计划以来，回收率在 1992 年高达 82%，但至 1998 年又回落至 74%。回收饮料容器的种类包括啤酒及麦芽酒饮料、水果酒和烈性酒冷冻盒、碳酸汽水及矿泉水、非碳酸饮料、水果汁、咖啡及茶饮料等。

2. 资源保护区

资源保护区（RCDs）是以社区为基地的一种政府组织。其基本职责是加强当地的水土保持和河流管理，并协助当地私人土地所有者提高地力。其具体工作包括：（a）开发并经管当地的水土保持项目；（b）为地主提供技术援助；（c）对放牧和耕种工作建立一定的标准要求。

3. 地震断层评估报告

根据州议会 1972 年通过的“阿尔奎斯特-普里奥罗地震断层分区法案”（Alquist-Priolo Earthquake Fault Zoning Act）的规定，资源保护部应提出详述某些地震断层位置和地质活动的断层评估报告，用以指导新建筑的选址工作。其次，根据上述法案要求，各地方政府应向资源保护部呈送一份经过审定的具体地点地震危险报告，简称 AP 地点报告（AP Site Reports）。目前，资源保护部正计划将这项报告工作实行数码化，以供社会公众参考使用。

（三）加州林业及防火部（California Department of Forestry and Fire Protection）

该部（CDFFP）在加州林业委员会（Board of Forestry）的政策指导下，或者是直接提供森林防火服务，或者是通过合同方式为私有、州有或地方政府所有的林区、牧区或灌木区提供防火服务。此外，该部还负有对私有或州有林场的伐木监管责任，负有为林业地带、牧业地带和灌木地带的所有者提供资源管理服务的责任。

该部2000—2001年度的预算支出总额为5.3亿美元。其中，由一般预算基金提供3.8亿美元，由联邦预算基金及补偿性收费提供1.28亿美元，其余则由林业资源改进基金和其他各种州政府的专项基金提供。2000—2001年度的增支重点是：（a）紧急防火基金增加3 500万美元；（b）三项信息技术项目增加170万美元；（c）改进加州森林管理系统项目增支240万美元；（d）对北海岸河流流域进行评估增支130万美元。

（四）捕鱼和狩猎管理部（Department of Fish and Game）

该部（DFG）负责实施加州有关捕鱼、野生生物和自然资源的政策和相关的法律。加州“捕鱼和狩猎委员会”（The Fish and Game Commission）则负责制定政策以指导捕鱼和狩猎管理部的业务活动并对之行使监督职能。目前，该部（DFG）经管全州的生态保留地、野生生物管理区、养殖场和公众准入区，其面积约达85万英亩[①]。

该部2000—2001年度预算支出总额共2.28亿美元。其中，该部直接支出2.26亿美元，补助地方支出250万美元。支出的重点是：（a）规划、监控和执行蛙鱼栖息区恢复项目1 820万美元（系加州与联邦的海湾三角洲合作项目的组成部分）；（b）支助自然群落保护规划项目（Natural Community Conservation Planning Program）2 700万美元；（c）经管联邦对蛙鱼恢复项目的资助工作并协助地方流域的规划工作增支210万美元；（d）北海岸河流流域评估工作200万美元。

（五）公园及游乐管理部（Department of Parks and Recreation）

该部（DPR）负责本州公园系统和公路以外山区小路系统的自然、文化及游乐资源的收购、开发、保存、解释和管理工作。此外，该部还经管州及联邦对市县和特区提供的补助款用以支助公园建设之需。

加州公园系统由264个公园单位所组成，其中包括地方和地区经管的公园

---

① 1万英亩约为40.47平方千米。

单位 39 个。该系统占地约 130 万英亩，其中包括 300 英里[①]的山区小路，280 英里的海岸线，650 英里的临河和临湖土地以及 18 000 个左右的野营地点。参观旅游州立公园的游客每年在 7 000 万人次以上。

该部 2000—2001 年度预算支出 2.5 亿美元，本部直接支助支出 2.09 亿美元，用于地方补助支出 2 200 万美元，用于基建支出 2 000 万美元。

（六）水利资源部（Department of Water Resources）

该部（DWR）的职责是保护和管理加州的水利资源。在其职权范围内，该部负责实施包括加州水利项目在内的加州水利资源开发系统。该部还通过防洪作业以及对大坝和安全饮用水项目的监管工作来维护公共安全并预防对水利资源的破坏。

目前，该部与 14 个其他州及联邦机构一道参与了加州与联邦合作的海湾三角洲水利项目（CALFED Bay-Delta Program）。该项目正就海湾三角洲地区的水资源供应的可靠性问题、水质问题、防洪问题以及鱼类和野生物等问题制定一个长期性的综合解决方案。

该部 2000—2001 年度预算支出共 10.03 亿美元。其经费用途安排如下：(a) 加州水利项目的设计、建设和运转支出共 7.3 亿美元（由水利项目专项基金提供）；(b) 由债券基金给地方机构补助和贷款 5 800 万美元，用于安全饮用水水资源保护、水供应管理和开发等；(c) 由一般预算基金提供 1.71 亿美元，用于水资源规划、防洪工程管理以及全美国人运河（All-American Canal）的配套工程；(d) 水资源贮存选择方案的可行性调查研究2 000万美元；(e) 加州与联邦合作的海湾三角洲水利项目 4 230 万美元（其中 2 000 万美元用于生态系统恢复项目，1 000 万美元用于地方水利管理项目，其余则用于水利资源规划和行政管理支出）。

（七）加州水利资源管制委员会（State Water Resources Control Board）

该委员会（SWRCB）在其九个准自治性的地区委员会的协力下，负责监管本州的水质工作。各个地区水利资源委员会是由州水利资源管制委员会提供经费并在其监督下，根据州委员会（SWRCB）制定的政策、方案和标准负责水质管制计划的实施。

州委员会（SWRCB）主要通过以下措施来履行其水质管制职责：(a) 制定废水排放政策和标准；(b) 实施确保加州水体不受地下或地上储水池污染的计划；(c) 经管州及联邦政府给地方政府用于废水处理、水资源回收以及暴雨

---

① 1 英里约为 1.61 千米。

排水设施建设的贷款和补助款。地区水利资源管制委员会则负责污水排放许可证的核发和执法工作，州委员会只负责某些特大污水排放单位排放许可证的核发工作，只有在特殊的必要情况下才直接参加执法工作。

此外，州委员会（SWRCB）还主管本州的水权问题。即凡欲从本州江、河、湖中取用水者，均须向该委员会申请许可证，经其审核后方可向申请者核发许可证和执照。

该委员会 2000—2001 年度预算支出共 5.43 亿美元。该年度的工作重点是：(a) 加强加州周边水质监测；(b) 更新用水许可证并加强执法检查；(c) 制定并实施本州严重受损水体的水污染防止方案；(d) 增加一次性拨款用以补偿储水库所有者整修渗漏的费用开支等。

（八）空气资源管理委员会（Air Resources Board）

该委员会（ARB）与 35 个地方空气污染控制和空气质量管理区共同负责保护加州的空气质量。地方空气管理区负责监管固定性的污染源并按照联邦及州政府核定的空气质量标准要求制定地方性的实施方案。空气资源管理委员会则负责监管流动性的污染源和审查地方管理工作计划和实施方案。该委员会（ARB）还要对某些污染物质制定空气质量标准，从事空气污染的调查研究，鉴定并控制含毒的空气污染物质。

该委员会（ARB）2000—2001 年度预算支出共 1.87 亿美元。该年度的工作重点：一是要实施更换旧的污染严重的中小学交通车。目前，加州中小学共有学校交通车 24 000 辆，其中约有 97% 都是使用柴油发动机的车辆，约有 19 000辆都是 1977 年以前购置的旧车。据地方空气管理区估计，这些旧车的有毒气体排放量是现今新车的 430 倍，无论是从减少空气污染的角度还是从增加安全的角度，都已到了非更换不可的程度。二是要推广使用一种清洁的氢气燃料公共汽车。三是要对有毒气体污染空气和影响社区环境卫生的情况进行评估。四是要积极研究处理各种影响儿童健康的问题。

（九）加州废物综合管理委员会（California Integrated Waste Management Board）

该委员会（CIWMB）在地方废物管理机构的协同下，负责推动全州的废物综合管理工作，其目的是减少依靠垃圾坑（Landfills）来处理废物的数量。加州各县市都已着手研究在 2000 年底以前将依靠垃圾坑处理的固体垃圾减少一半的固体废物管理方案。该委员会当前的工作重点是：(a) 促进废物减少和废物回收项目，其中包括废旧轮胎和废油的回收工作；(b) 通过新成立的地方执法机构，对当地的垃圾场实行审批、检查和监督的制度；(c) 对业已废弃的

固体垃圾场地的清理工作要加以监督。

该委员会 2000—2001 年度预算支出共 9 850 万美元，较上一年度减少 2 810万美元，降低 22%。该年度的支出重点是：(a) 用于强制封闭非法的、业已废弃的垃圾场 130 万美元；(b) 用于对企业处理固体垃圾的技术援助 74.5 万美元；(c) 协助州政府直属机构处理废物回收工作 30.3 万美元。该年度减少支出的原因，主要是由于“加州废油回收基金”的资金减少而减少废油回收补助款 2 500 万美元所致。

（十）环境卫生公害评估办公室（Office of Environmental Health Hazard Assessment）

该办公室（OEHHA）的主要职责是鉴定并量化化工制品在生活环境中对人体健康所产生的风险。该室要据此向加州环保署等有关单位及州和地方相关机构提供有关化工制品的评估报告，并要随同报告附上污染物质标准以及有关卫生和安全监管的建议。该办公室还要为所有环境监管机构提供科技支助的职责。

该办公室 2000—2001 年度预算支出共 1 710 万美元，较上年度增加 320 万美元，增长 23%。该年度预算的增支重点是：(a) 为评估儿童所面临的健康和环境风险，增支 150 万美元；(b) 为评估汽车燃料所造成的健康和环境风险，增支 80.3 万美元。

该室现有行政管理人员共 30 人，占该室全体工作人员的 17%；行政管理支出 260 万美元，占该室全部支出的 15%。

（十一）加州海岸管理委员会（California Coastal Commission）

加州海岸管理委员会是根据 1976 年的海岸法案设立的。海岸法案的立法宗旨就是设法保护加州海岸地带（Coastal Zone）的自然和风景资源。该委员会是加州海岸地带的规划和管理机构，其主要职责是贯彻海岸法案规定的各项条款。因此，凡在加州海岸地带从事任何开发的项目，都须先行向该委员会提出申请并经其审批才行。但该委员会的管辖范围不包括旧金山湾区的海岸地带，因为海湾区海岸地带的开发，由“海湾保护和开发委员会”负责监管。

加州海岸管理委员会的总部设在旧金山，在加州海岸地带分设有六个地区办事处。为贯彻海岸法案的立法宗旨，该委员会依法具有以下职能：(1) 土地使用规划。即对在海岸地带进行的任何地方海岸开发项目，均须报请该委员会审核批准后才能实施，该委员会并有权对其批准的开发项目进行定期执法检查。(2) 实行开发许可证制度。(3) 根据海岸法案的规定对海岸地带实行监控并对违反海岸法案规定的开发项目采取法律行动。(4) 确保海岸开发与公众准

入相结合。(5) 实施“拯救我们的海洋”(Save Our Seas) 公共教育活动，培养公众自觉保护海洋资源的责任感。(6) 加强能源管理，监控海岸地带的石油外溢，做好预防工作。(7) 实行全州性的规划管理。一是执行联邦海岸地带管理法及与海岸地带规划有关的其他法律；二是确保地方、州及联邦各级政府的活动都能与海岸法案的规定保持一致；三是对废水处理厂的设立实行审批制度，致力于促进海岸水质的工作。

该委员会 2000—2001 预算支出共 1 610 万美元，较上年度增加 270 万美元，增长 20%。增支的主要原因是要增加工作人员，以加强执法的职能。

六、一般行政管理 (General Government)

(一) 州政府一般行政管理支出的范围

州预算的一般行政管理部分包括政府各个部门范围广泛的各项职责。2000—2001 年度预算建议案为州政府提供的一般行政管理经费共 105 亿美元，其中尚不包括联邦预算基金提供的补助款或转移收入在内。

州政府对于一般行政管理经费的配置，基本上是以州政府各个部门的职能需要和责任范围而定。据此，州政府的一般行政管理支出范围基本上可以分为以下七个领域：

1. 地方财政补助

2000—2001 年度预算建议案为地方政府提供的财政补助支出共 35 亿美元，较上年度减少 1.41 亿美元。补助的方式有两方面：一是以共享税的形式将由州政府征收的税收（主要是车辆牌照费和汽油税）提成分配给地方政府。该年度的这类补助支出为 32 亿美元。二是根据专款专用的原则提供的定项补助。该年度的这类补助支出共 2.27 亿美元。

2. 减免地方税收

税收减免，实质上是税式支出，或者是一种隐性的间接财政支出。根据 2000—2001 年度预算建议案，税收减免额共约 23 亿美元，较上年度增加 3.89 亿美元。该年度最大的税收减免项目，一是大幅减征车辆牌照费，二是减免老人及残疾人的房地产税。由于这两项税费收入都是地方政府的主要财源，因此，在减免地方税收的同时，还必须要由州财政的一般预算基金向地方政府提供等额的补偿。

3. 税收征管经费

加州负责税费征管的机构有两个：一是财政统筹委员会（Board of Equali-

zation)；二是特许税费征管委员会（Franchise Tax Board）。由这两个机构负责加州的个人及企业所得税、销售税和特别使用税等税费的征管工作。2000—2001 年度一般预基金为这两个税费征管机构安排的征管经费共 5.99 亿美元，较上年度增加 900 万美元，增长 1.6%。

根据 2000 年 1 月州预算建议案的估计，这两个征管机构将可为一般预算基金完成税收任务 657 亿美元①，在一般预算基金的全部收入中，所得税收入约占一半左右。

4. 州政府履行公共行政和服务职能的支出

加州州政府为履行政府公共行政和服务职能而设立的机构达 30 余个。2000—2001 年度预算建议案为各个行政服务部门和机构提供的行政管理经费共 13 亿美元，较上年度减少 4.01 亿美元，降低 24%。减少支出的原因，主要是由于该年度没有继续对加州“基础设施和经济发展银行”（The State Infrastructure and Economic Development Bank）增加拨款。

5. 州政府对市场经济活动行使监管职能的支出

加州州政府对市场经济活动进行监管的部门计有 22 个之多。2000—2001 年度预算建议案为这些监管机构提供的行政管理经费共达 14 亿美元左右。其中，约有 11 亿美元是由各种特别预算基金提供的，由一般预算基金提供的经费只有 2.86 亿美元。其中，行政管理支出最多的四个机构分别是：(a) 消费者事务部 3.07 亿美元，其中，由一般预算基金提供 190 万美元；(b) 工业关系部 2.11 亿美元，其中，由一般预算基金提供 1.66 亿美元；(c) 能源委员会 2.1 亿美元，全由特别预算基金提供；(d) 食品及农业部 2.08 亿美元，由一般预算基金提供 8 700 万美元。

6. 维持加州公教人员的退休福利制度

2000—2001 年度州财政用于公教人员的退休养老金和医疗福利支出共达 24 亿美元左右。其中，要由一般预算基金提供的经费共达 20 亿美元左右。兹将应由一般预算基金承担的退休养老金和医疗保险福利支出简述如下：

(1) 加州公教人员的退休养老金支付项目计分四类，2000—2001 年度一般预算基金共为其安排 12.29 亿美元。其中：(a) 加州公立中小学和社区学院的教师退休养老金支出共 10.07 亿美元；(b) 加州法官的退休养老金支出共 1.04 亿美元；(c) 未参加集体谈判单位的公务员退休养老金支出 8 300 万美元；(d) 参加集体谈判单位的一般公务员退休养老金支出 3 500 万美元。

(2) 加州退休公教人员医疗福利支出项目计分两类，2000—2001 年度一

① 上述数字系 2000 年 1 月的估计数，至 2000 年 5 月底的实际数为 738 亿美元。

般预算基金为其安排 7.33 亿美元。其中：(a) 直接为领取养老金生活的退休公教人员支付的健康和牙病保险费共 3.87 亿美元；(b) 向社会保障基金支付医疗照顾保险费 3.46 亿美元。

7. 调整一般在职公务员的薪酬待遇

加州参与集体谈判单位的一般公务人员（不包括高等教育系统的教职员）计有 164 000 人。对于这些公务员的薪酬、福利和工作条件均明确规定于经州议会通过的“谅解备忘录”（MOUs）中。该“谅解备忘录”的有效期一般以两年为限。根据 2000 年 9 月 1 日起生效的新谅解备忘录自 1999 年 7 月 1 日起，上述一般公务员的薪酬平均要提高 4%。为此，2000—2001 年度的公务员薪酬支出共要增加 6 000 万美元。其中，由一般预算基金支应 3 000 万美元，由特别预算基金支应 2 000 万美元，由政府行政经费基金项下支应 1 000 万美元。

（二）州政府公共行政管理及服务机构的支出结构分析

1. 州主计长（State Controller）

州主计长的主要职责是：(a) 监管加州一切财政性资金的收支；(b) 汇报州与地方政府的财政状况；(c) 执行加州税收征管工作任务；(d) 执行无人认领财产法。同时，州主计长还是很多管理委员会的成员，其中包括财政统筹委员会委员、特许税费征管委员会委员、加州土地委员会委员、集合资金投资委员会（Pooled Money Investment Board）委员以及各种各样的债券融资委员会的成员。

2000—2001 年度预算建议案为州主计长办公室提供经费共 1.09 亿美元（其中一般预算基金 7 200 万美元），较上年度增加 800 万美元，增长 7.9%。增支的重点是：(a) 用于 21 世纪项目的设计和开发方面增支 280 万美元；(b) 为适应无人认领财产局（Bureau of Unclaimed Property）工作量的增加而增加 15.5 个职位增支 83.9 万美元；(c) 用于“全州差旅费自动补偿系统”（Automated Statewide Travel Expense Reimbursement System）的检查、试验和实施增支 58.5 万美元；(d) 用于处理州政府委办费用偿还工作量增支 43.9 万美元等。

自 1959 年以来，法律规定银行及其他金融机构必须将无人认领的财产提交州政府处理。所谓无人认领财产（Unclaimed Property），包括无人认领的银行账户、保险箱内的东西、股票、保险单的收益等。银行任何账户只要三年以上无人领取而其所有者的地址经立户机构查找毫无下落者，一律视为无人认领财产。该无人认领财产经转交州主计长托管以后，主计长办公室必须保持所有

这类财产的记录并设法鉴定其所有人。该财产的所有人一经鉴定并取得联系以后，就要通知前来认领。

2. 州务卿 (Secretary of State)

根据加州宪法规定设置的州务卿职位，其首要法定职责是要将纳入公共档案的政府财务报表及与法人社团有关的文件进行检查和归档。其次，州务卿作为首席选举事务官员，也要执行并实施选举法和竞选活动公开性的规定。此外，州务卿有权任命公证人（Notaries Public），审批注册拍卖商以及管理加州档案馆的职责。

2000—2001 年度预算为州务卿办公室提供的经费为 7 800 万美元，较上年度增加 710 万美元，增长 10%。其中，由一般预算基金提供的经费为 3 300 万美元，较上年度减少 370 万美元。一般预算基金提供的经费之所以减少主要是由于州务卿办公室委托地方政府办理的选举事项减少。该年度增加支出的经费来源，主要是业务规费收入。增支的重点是为拟议中的信息技术项目提供经费，以改进办公室的归档业务。

3. 州财务长 (State Treasurer)

州财务长的职责，大部分都与州政府的金融资产管理有关。其具体职责是：(a) 负责保管属于州政府或由州政府持有的所有资金和证券；(b) 将暂时闲置的资金用于投资活动；(c) 支付由州主计长签署的付款凭单和支票；(d) 发行、销售和偿还州政府的一般债务债券和特别收入债券；(e) 预防滥发灌溉水库及其他地区性的证券。2000—2001 年度预算建议案为州财务长办公室 (The Treasurer's Office) 提供经费 2 250 万美元，较上年度降低 47%。该年度减支的主要原因，是由于上年度要求地方政府向州政府提供"地方政府投资汇报"(Local Investment Reporting) 而增加的一次性拨款 1 400 万美元。要求地方政府提供投资汇报，主要是由于桔县 (Orange County) 的财政破产案件引起州议会的注意，认为必须加强对地方财政的监督。

4. 财政厅 (Department of Finance)

该厅的主要职责是：(a) 向州长提供本州财政状况方面的咨询；(b) 协助州长制定预算和立法计划；(c) 评估州政府施政计划的执行效果；(d) 提供经济、财政和人口统计信息。此外，该厅还监督加州各级政府的会计和财政报告制度。

2000—2001 年度预算为该厅提供经费共 3 640 万美元，较上年度增加 150 万美元，增长 4.4%，增支的主要原因是由于该厅在该年度中期要增设 23 个人员编制以适应工作量增加的需要。

5. 总务部（Department of General Services）

该部的主要职责是为州政府的各个部门提供范围广泛的后勤支援服务，并对与后勤支援服务有关的活动进行监督和管理。该部提供的后勤支援服务主要着重于以下三个方面的服务项目：一是建筑监管服务；二是房地产服务；三是全州范围内的后勤支援服务。

2000—2001 年度预算建议案为该部提供的经费共 7.43 亿美元（其中一般预算基金 5 560 万美元），较上年度增加 1 330 万美元，增长 1.8%。该年度的支出重点如下：

（1）建筑监管服务项目（Building Regulation Services）。该年度的预算支出为 3 060 万美元，较上年度增加 403 万美元。其主要变化是由于该部“州建筑设计处”为审核残疾人可以进入的建筑方案需要增加人员和经费。因根据加州法律规定，凡使用财政资金建设的建筑物和公立校舍，均须符合残疾人通道管理条例（Handicapped Accessibility Regulations）的要求。为此，每年要由建筑监管处实施审核的公共建筑项目平均每年在 3 000～4 000 个，其中大部分是公立学校建筑。

（2）房地产服务项目（Real Estate Services）。该年度的预算支出为 3.25 亿美元，较上年度增加 800 万美元。这是由于总务部负责经管州政府的一般基建发展项目。除少数例外情况，州政府大部分机构的办公室和办公大楼都由该部负责建造。而这些基建项目基本上也都是要由房地产服务处负责经管。以该年度预算支出为例，大部分经费都是用于设计和建造新的州政府建筑物和物业管理与维修等。据调查，由房地产服务处经管的基建项目，在过去五年中已增加了一倍。因而该处的管理和维修支出也与年俱增。

（3）全州后勤支援服务项目（Statewide Support Services）。2000—2001 年度的预算支出为 3.46 亿美元，较上年度增加 310 万美元。该年度增支项目是补助地方政府更新 911 电话系统转换设备 1 530 万美元。当前，该部全州后勤支援服务处的工作重点就是分期实施以下三个项目：

a. 实施“公共安全无线电综合系统管理项目”（Public Safety Radio Integrated System Management Project）。该项目拟分设计、建造试验和完全实施三个阶段，预计于 2015 年全部完成，估计耗资总共 35 亿美元。该项目的特点是为加州所有公共安全机构提供一种将声讯和数据通信结合在一起的综合无线电系统。其经费由加州公路巡逻部、监禁改造部、青少年犯罪管理部、司法部、运输部、森林防火部、捕鱼和狩猎管理部、公园和游乐管理部、急诊服务中心等 10 个部门分别编列经费预算共同负担。

b. 改革“加州综合信息网络”（California Integrated Information Net-

work）管理体制。鉴于早期由总务部（DGS）自身投资建立的“综合信息网络”成效不佳，不但连续亏损，而且未使各个部门满意。为此，特决定将原有硬件设施出售，改由私营网络承包，但预期承包五年将耗资 5 亿美元。

c. 拟建立电子企业中心（E-Business Center），专为企业提供政府服务。但据专家分析，如要真正达到为企业提供充分的服务，至少需要建立一个五人以上的专家项目小组，需要五年以上的筹备时间，需要经费达 9 000 万美元以上。

6. *住房及社区发展部*（Department of Housing and Community Development）

该部（HCD）的主要任务是帮助所有加州居民推动和扩大拥有住房的机会。作为此一任务的组成部分，该部还负责贯彻实施建筑标准法。其次，该部还经管各种住房融资、经济发展和旧城改造等项目。此外，该部还要就所有住房问题提供政策咨询和全州性的政策性指导。

2000—2001 年度预算为该部提供经费 2.68 亿美元，较上年度增长 26%。其中，由一般预算基金拨款 1.17 亿美元，较上年度增长 194%，占该部年度预算的 44%。该年度一般预算基金增支的主要原因：一是要为“加州教师购房援助项目”提供 5 000 万美元；二是要为“儿童保育设施融资项目”（Child Care Facilities Financing Program）提供 2 600 万美元。其次，联邦预算基金账户又为“社区发展定额补助”和“疗养院投资合作法案”项目提供资金 1.08 亿美元，该部的其余经费则由本州的一些特别预算基金提供，共有工作人员 475 人。

在此值得一提的是，由该部经管的“紧急住房援助项目”（Emergency Housing Assistance Program）是专为地方政府及非营利组织提供补助用以收容无家可归者之需。根据往例，该年度“紧急住房援助项目”提供的地方补助款为 2 000 万美元，其中一半以上资金均用于冬季期间收容无家可归者之需。

7. *贸易和商业处*（Trade and Commerce Agency）

该处设于 1992 年，是州政府的主要经济发展机构。其主要任务是：（a）鼓励投资，促进加州的就业和国际贸易；（b）促进旅游业和外国投资；（c）引导加州的国防工业向民用工业转化。

2000—2001 年度预算基金为该处提供经费 3.19 亿美元，较上年度增加 1.5 亿美元，增长 89%。该年度增加经费的主要原因是：（a）原由“基础设施和经济发展银行”提供的地方基础设施项目资金 2.25 亿美元结转至该年度运用；（b）为了实施“新经济创业计划”“中小企业补助和贷款”项目以及该处建立网站和地区办事处共增支 3 500 万美元。

该处该年度的工作重点如下：

（1）推行新经济创业计划

由一般预算基金提供 1 470 万美元，其中，用于地方援助 1 370 万美元；用于该处的业务费 100 万美元。新经济创业计划的具体内容是：（a）信息技术与电子商务项目。一是建立“下一代互联网网络”；二是在农村地区推广电子商务网络，为中小企业上网提供方便。（b）航空及航天工业项目。一是争取航空航天产业留在加州并开发与航空航天有关的项目；二是推动太空商务风险投资项目。（c）制造业项目。一是实施“加州技术投资合作项目”，即对现有工业企业进行技术改造的项目提供配套补助；二是实施“制造技术项目”，即为中小企业提供咨询服务和技术援助。

（2）其他重要举措

a. 实施“中小企业贷款担保计划”（Small Business Guarantee Program）。该计划的扶助对象是那些没有这种“担保”就无法获得银行贷款的中小企业。现行法律规定：（a）担保贷款的额度与用作担保的准备金最高为 4：1；（b）要求中小企业贷款担保计划本息要基本上做到收支平衡。加州现设有八家“金融发展公司”（FDCs）负责执行这项计划。目前，可供担保的准备金只有3 330 万美元，实际担保贷款共有 731 笔，担保贷款与准备金之比为 2：8：1。尽管一般预算基金每年都为该项担保贷款计划补助 200 万美元，但因该计划每年的坏账损失达 180 万美元，致使仍难实现自我收支平衡。为了贯彻该项计划的宗旨，贸商处（TCA）该年度除了增拨准备金以外，还要求增加补助 100 万美元。

b. 实施“地下石油储存库更换”计划（Replacement of Underground Storage Tanks）。根据新颁环保标准的要求，凡距公共饮用水源 1 000 英尺（约等于 304 米）以内的地下油库必须迁移更换。由于经营这些地下油库的都是一些小型企业，所以州政府便授权贸商处负责实施此项计划并要求在 2003 年底以前必须完成。为此，该处要求每年拨款 750 万美元作为企业的补助。

c. 实施“农业废物转化能源奖励补助计划”（Biomass-to-Energy Incentive Grant Program）。2000—2001 年度预算安排一次性的奖励补助款 1 000 万美元。该处还拟促请州议会制定一项税收优惠的鼓励办法。

8. 人事行政部（Department of Personnel Administration）

该部（DPA）只是负责管理州政府人事系统升迁考核以外的事务，换言之，只是管理一般公务人员的薪资、福利和工作条件等问题。因为根据现行规定，关于升迁考核事务是由加州人事委员会（State Personnel Board）负责管理。根据迪尔斯法案（Ralph C. Dills Act）关于一般公务员参加“集体谈判单

位”的规定，人事行政部的主要职责应当是：(a) 对根据集体谈判协议规定的条款和条件进行审查；(b) 制定政府管理层的谈判立场；(c) 确定在集体谈判中的管理层代表人选；(d) 执行集体谈判达成共识的“谅解备忘录”(Memoranda of Understanding)。

此外，该部还要负责处理管理层高级公务员及其他没有利益代表的一般公务员在任职期间的待遇以及任职条款和工作条件等事务。

该年度该部将进行一次内部机构改组，即成立一个新的“政策业务处”(Policy and Operations Divisions)。其改组方案并未另外增加人员和经费，而是由原来的职位分类和工资福利处调进 40 人，由原来的行政管理处调进 16 人组成一个新的政策业务处。该处的业务内容包括人事政策的制定，新的州政府薪资和人事制度的制定，药物检测和相互沟通制度的建立等。

2000—2001 年度预算为该部提供的经费共 4 900 万美元。其经费来源是：(a) 一般预算基金 2 490 万美元；(b) 补偿收费及从州政府其他部门收费共 1 540万美元。(c) 延期支付福利基金 590 万美元。

该部该年度的预算支出较上年度增加 870 万美元，增长 23%。增支的原因是：(a) 实施按年支付的“农村医疗补贴计划”(Rural Health Subsidy Program) 增支 910 万美元，此项计划主要是针对居住在农村地区的公务员和退休人员而在当地无法获得公共保健组织提供医疗服务的情况而制定的一种办法；(b) 为执行上述医疗补贴计划增加行政管理经费 90 万美元。

9. 军事部 (Military Department)

该部的主要职责是指挥并管理加州的陆军和空军国民警卫队及四个其他相关的项目。该部的指挥总部设在州府萨克拉门托。为了支助国民警卫队 23 000 人队伍的作战计划，在全州有 127 处军械库、33 处设备维修所和 10 个空军基地。国民警卫队的主要任务：一是在总统的指挥下为联邦政府提供后备作战队伍；二是在州长的指挥下，为解决紧急的公共安全事件提供支援或者是为当地的社区提供必要的帮助。

2000—2001 年度预算为该部提供的经费共 5.26 亿美元。其中：(a) 由联邦预算基金拨款 4.85 亿美元；(b) 由州财政一般预算基金拨款 3 940 万美元，较上年度增加 1 450 万美元，增长 58%；(c) 其余差额 230 万美元则要求由补偿收费及特别基金提供。

该年度要求州财政一般预算基金增加经费的主要原因是：

(1) 设立“少年管教学校”(Turning Point Academy)，需要增支 920 万美元

设立该校的目的是对较为严重的青少年犯罪者实施为期一年的集中军事化

教育。收容的学员对象将是那些15～17岁曾因“无法容忍”的违法行为而被学校开除的学生。所谓“无法容忍”的违法行为（“Zero tolerance” Offenses），是指携带枪支、销售违禁毒品、强奸或斗殴等。根据行政当局的意图，实施这个项目的宗旨，是不将这些不良青少年移送至青少年犯罪管理所，而采取另一种替代制裁办法。教育内容包括文化补习课程、强化体育训练、预防吸毒教育等。

但根据州议会联合预算委员会立法分析室的调查研究，认为此项措施对减少青少年犯罪的效果不是很大，而且人均成本高昂，况且军事部对于处理青少年的犯罪行为缺乏经验，因此是否可行，值得慎重考虑。

（2）筹建奥克兰军事学院（Oakland Military Institute）需要增支130万美元

该校拟由军事部、奥克兰市和奥克兰联合学区共同筹建，属于民办性质。为此，建议由州教育部比照支助私立中小学的办法提供补助。设立该校的宗旨是，通过严格的有组织、有纪律的环境来提高中学7至12年级差生的学习成绩。该校除了提供州定标准课程以外，学生将要接受军事课程的教育，诸如军事生活习惯、体育训练、军事操练、地图阅读等。该学院学制六年计划首期招收预备士官班学员162员，以后逐年扩充，直至全校在校学员达到972名为止。预期每年毕业生可达100名左右。该学院的行政管理及军事训练课程全由军事人员负责，至于文化教育课程则由奥克兰联合学区负责。

（3）加强“加州预备士官总队”的教育工作，增支150万美元，用于学员制服和六名军事管理人员的经常开支

加州预备士官总队（California Cadet Corps）目前是由加州军事部经管的一个教育项目。其宗旨是要通过军事教育活动来增强中学生的组织纪律性，以期降低学生的退学率和违法犯罪行为。该项目的军事教育课程目前已在61所公立中学实施，选修这类课程的学生计约有6 500名。学生选修此类军事课程，可以取代体育课程而获得正式学分。军事教育课程的内容包括领导艺术、急救方法、军事操练以及军事生活习惯等。

（4）为居住在加州的退伍军人提供军事葬礼仪式增支130万美元

根据国防部1999年训令，任何退伍职业军人均享有军事葬礼的权利，并由当地的国民警卫局根据其死者亲属的请求负责执行其葬礼事宜。在加州，具有申请给予军事葬礼资格的退伍军人每年约有6 000人。根据加州退伍军人人口统计，每年请求葬礼的案件在近期内仍有增加的趋势。为此，军事部现正请求联邦政府增拨一部分经费以资挹注。

10. 退伍军人事务部和加州退伍军人疗养院 (Department of Veterans Affairs and Veterans Home of California)

退伍军人事务部（（DVA）的主要职责是为居住在加州的退伍职业军人及其家属和符合条件的国民警卫队成员提供各种服务。其主要工作内容包括：(a) 利用发行一般债务债券和特别收益债券的公债收入为符合条件的退伍军人提供住房和农场贷款；(b) 以提供应享权利证明、向县退伍军人办公室提供补助以及指导符合条件的家属申请教育援助等方式协助符合条件的退伍军人获得联邦及州和地方政府的福利津贴；(c) 在杨特维尔 (Yountville)、巴斯图 (Barstow) 及丘拉维斯塔 (Chula Vista) 等地经管三处具有各种级别的医疗照顾、残废重建服务以及住院服务的退伍军人疗养院。目前，该部 84%以上的工作人员都是从事疗养院的照料工作。

2000—2001 年度预算为该部提供的经费共 3.41 亿美元，较上年度增加 790 万美元，增长 2.4%。其中，由州财政一般预算基金提供的经费为 6 500 万美元，较上年度增加 780 万美元，增长 14%。该年度增加支出的原因：一是要为新建在丘拉维斯塔的退伍军人疗养院投入使用增加人员和经费；二是要为现有的其他两所疗养院改进医疗服务质量增加新的工作人员和经费。当前该部 (DVA) 面临的最大困难：一是二战及朝鲜战争期间的退伍军人，生活不能自理者日益增多，对于医疗照顾的需求不断增大；二是越战期间的退伍军人，需要住进老人疗养院的人数日益增多，现有疗养院的设施和医疗服务更有供不应求之感。

11. 信息技术部 (Department of Information Technology)

该部 (DIT) 的主要职责是负责对信息、技术在加州的推广应用问题进行规划和监督。为此，该部要负责保证合适的信息技术利用方案、政策和程序都能到位，从而确保信息技术 (IT) 项目得以成功实施。根据 1999 年州议会通过的法律规定，该部的具体职责包括：(a) 监督州政府各部门信息技术的管理，并具有吊销或终止其项目的权力；(b) 制定并实施一种有利于加州计算机系统信息共享的战略；(c) 决定何种信息技术的应用项目应在加州范围内予以采用，并且保证这种应用技术不是单独开发出来的或是由州政府各部门抄袭过来；(d) 制定并保持一种以计算机为基础的，包括所有业已核准的信息技术项目在内的档案制度；(e) 制定一种足以清楚认识州政府的施政活动对地方政府的影响和相互关系的全州性政策和规划，其中包括地方学校制度，为州政府各部门提供各种服务的私人公司和联邦政府等。

2000—2001 年度预算为该部提供的经费共 970 万美元。其中，一般预算基金 890 万美元，补偿收费收入 75 万美元。

12. 卫生及人事服务署数据中心（The Health and Human Services Agency Data Center）

该中心（HHSADC）的职能就是提供信息技术服务，其中包括向卫生和人事服务机构的各个组织单位提供计算机及通信网络服务。该中心也向其他州政府机关提供信息服务。该中心的日常业务费用全由服务对象支付。

2000—2001 年度预算为该中心提供经费 2.93 亿美元，较上年度增加1 510 万美元，增长 5.4%。增支的原因，主要是由于增加数据处理和存储器以及电信设备等所致。

1995 年，加州社会服务部将加州最大的三个信息技术项目都转交给卫生及人事服务署数据中心负责。三个实行自动化服务的项目分别是：(a) 对负有抚养子女责任的贫困家庭提供就业服务和生活补助项目（Cal WORKs）；(b) 儿童福利服务项目；(c) 儿童抚养项目。社会服务部将这三个信息技术项目转交给该中心的原因，是由于该部在开发过程中遇到了困难。自此以后，该部还要求该数据中心承担开发其他几个与社会服务有关的项目，诸如电子福利津贴转移项目（Electronic Benefit Transfer Project）、疗养院内辅助服务（IHSS）及案例管理信息和发放津贴系统（CMIPS）服务项目。

目前，以该中心为主体，已经着手实施一个全州范围内的自动化福利系统合作协议（Statewide Automated Welfare System Consortia）：一是正在加州 35 个县试行的“临时全州自动化福利系统”（Interim SAWS）；二是计划在 2000 年 2 月开始实施的“洛杉矶县申领福利补助资格条件自动确定、评估和汇报系统”（Los Angeles Eligibility Automated Determination，Evaluation，and Reporting System，简称 LEADER）；三是正在由 18 个县联合开发并预计于 2002 年付诸使用的“福利服务对象数据系统”（Welfare Client Data System，简称 WCDS）。

（三）市场经济活动监管机构的支出结构分析

1. 保险监理部（Department of Insurance）

在加州，保险监理部的主要职责是为保护购买保险者的合法权益而对保险公司、保险经纪人和代理商进行监督管理。目前，约有 1 600 家承保业者和 300 000 个保险经纪人及代理商在加州从事保险业务活动。

2000—2001 年度预算为该部提供经费 1.58 亿美元，较上年度增加 1 570 万美元，增长 11%。该年度增支的重点是：

(1) 加强欺诈监控（Fraud Control）。为加强监控州、县日益增加的汽车保险欺诈案件增支 8 900 万美元。为此，特对每一汽车保险单增收 50 美分的

附加费。

(2) 加强汽车消费者的保护。为减少积压下来的汽车保险纠纷案件并改进消费者权益保护的措施增支 590 万美元。为此，特对每一汽车保险单增收 30 美分的附加费。

(3) 加强对保险公司及从事保险业者的监管活动。为此增支 220 万美元。

(4) 增加对低收入者住房防震改造工程的补助和贷款。

2. 加州彩票发行管理委员会 (California State Lottery Commission)

根据 1984 年由加州选民投票通过的彩票法案，出售彩票的收入应存入“加州彩票基金”专户，并由加州彩票发行管理委员会负责经管。

根据该法案规定，彩票销售收入的分配办法如下：(a) 彩票收入的 50% 应以奖金的形式返还给购买彩票的大众；(b) 至少要有 34% 的收入用于公共教育事业；(c) 发行彩票的行政管理费用不得超过 16%

兹以 1999—2000 年度为例，说明加州彩票销售收入总额的分配情况。该年度的彩票销售收入总额共 25.50 亿美元[①]。其中：(a) 用于奖金支出 13.39 亿美元，占 52.5%；(b) 用于教育支出 8.67 亿美元，占 34%；(c) 用于行政管理支出 3.44 亿美元，占 13.5%。现该管理委员会常设人员编制共 634 人，比 1997—1998 年度以前大为减少。

3. 加州赌博业管制委员会 (California Gambling Control Commission)

该委员会是根据 1997 年州议会通过的成文法第 867 章规定设立的。该委员会的五名成员均由州长任命，但均须经州参议会审议批准。其主要职责是：(a) 对纸牌室、纸牌室业主以及某些纸牌室工作人员进行审批发证；(b) 确定违法罚款金额。

纸牌赌博是加州四种合法赌博的一种。其他三种分别是：(a) 由州政府主办的彩票；(b) 赛马赌博；(c) 慈善抽奖等。纸牌赌博室的典型赌博方式就是按玩牌的手数或时数为计算基数交费，一般禁止纸牌赌博室采取悬奖或压赌注的经营方式。目前，在加州经营纸牌赌博室行业的计有 160 家。其具体管理办法多由地方政府酌情自行决定。

2000—2001 年度预算从“赌博业管理基金”项下为该委员会安排经费 120 万美元用以支持其业务活动。现该管理委员会除五名委员外，另有专职工作人员六名。

现该委员会已与居住在印第安人保留地的部落签订了数个赌博业合同，核准在印第安人保留地可以经管多种过去被禁止的赌博种类，以期增加当地的财

---

① 其金额总数并不包括利息收入、无人认领奖金及其他分配给教育的杂项收入在内。

政收入。

4. 消费者事务部（Department of Consumer Affairs）

该部的主要职责是在支持建立一个公平竞争市场的同时，促进消费者的权益保护。在该部下面设有 26 个具有准自治性的监管委员会（Regulatory Board），负责对各种专业性的服务行业进行监管。这些委员会的成员由指定的消费者代表所组成。此外，该部（DCA）内部还设有十个处监管那些依法必须接受其直接监控的行业。

目前，该部的工作重点是：(a) 继续在改进免费电话查询和申诉工作的基础上增加网上服务工作；(b) 设立民办职业教育监管局，加强民办职校的教学监督，以保证教学质量、减轻学生的不合理的学费负担为宗旨；(c) 根据联邦清洁空气法的要求，继续加强实施汽车尾气检验计划。

2000—2001 年度预算为该部及其下属监管委员会提供经费共 3.35 亿美元，较上年度减少支出 2 400 万美元。减少的原因是由于上年度为加州血液检验委员会增加的一次性拨款至该年度没有了。

5. 公平就业与住房部（Department of Fair Employment and Housing）

该部（DFEH）主要任务是执行有关促进在住房就业和使用公共设施等方面人人都可享有平等机会的法律，从而保护公民不受仇恨暴力的侵犯。该部的具体职责就是执行加州的平等机会法、公平就业法和住房法，从而及时消除人们的抱怨，以减少社会的不稳定因素。2000—2001 年度预算为该部提供经费 2 200万美元（其中，一般预算基金 1 800 万美元，联邦预算基金 400 万美元），较上年度增加 270 万美元，增长 14%。该部该年度的工作重点是：(a) 扩充调解机构的人员编制，加强对 15 个地区调解办公室的支持力度；(b) 强化公共信息和法律援助的功能，制止社会纠纷的发生和激化。

6. 保健管理部（Department of Managed Care）

该部的主要职责是负责监管提供医疗服务的保健组织（保险监理部则负责监管医疗保险公司）。根据诺克斯基恩法案（Knox keene Act）的规定，该部的监管工作包括：(a) 审批保健方案；(b) 调查消费者对保健方案的投诉；(c) 每三至五年对保健方案进行医疗和财务检查；(d) 对违法的保健方案采取强制处罚的措施；(e) 派遣专人协助解决申诉案件并提供咨询意见。

1999—2000 年度预算为该部提供的经费共 1 390 万美元，其中 1 350 万美元用于监管业务，40 万美元用于病人权益保护办公室；2000—2001 年度预算为该部提供经费 2 790 万美元，其中 2 700 万美元用于监管业务，90 万美元用于病人权益保护办公室（Office of Patient Advocate）。

该部将从新成立的保健管理基金中获得经费。因该部对于参与健康保险方

案的每一个加入者每年都要进行评估活动，为此收取的服务规费依照规定应存入保健管理基金专户。

7. 能源保护和开发委员会（Energy Resources Conservation and Development Commission）

该委员会简称加州能源委员会（California Energy Commission），其主要职责是对能源供需情况进行预测，制定并实施能源保护措施，指导与能源有关的研究和开发项目以及确定重要发电厂的地点等。

2000—2001年度预算，从加州各种专项基金和联邦预算基金中为该委员会筹措经费共2.37亿美元，较上年度减少2 520万美元，降低9.6%。减少的主要原因是由于公益能源研究（PIER）项目经费不能结转至该年度使用。另一方面，该年度也有一些增支项目：一是燃料电池和清洁燃料研究项目增支1 250万美元；二是因与公益能源和能源设施选址项目有关的工作量日益增加而需增支170万美元。

8. 农业劳工关系委员会（Agricultural Labor Relations Board）

该委员会（ALAB）的主要职责是保障农业工人参与雇员工会的权利以及与其雇主进行集体谈判，并通过其所选择的劳工组织参与各种活动。

该委员会的组织结构基本上分为两部分：一是法律顾问处，其工作人员的职责就是管理农业工会的选举事务并负责调查对劳工事务处理不公的指控；二是委员会，其职责就是证明农业工会的选举结果，裁定并调解对劳工纠纷处理不公的案件。该委员会现有在编人员共50人。

2000—2001年度预算从一般预算基金中为其提供经费480万美元，较上年度增加27.4万美元，增长6%。增支的理由，是要在加州中南部海岸地区恢复一个办事处，增加2.5个人员编制。

9. 工业关系部（Department of Industrial Relations）

该部的主要任务是保护加州的劳动力，改进工作条件，促进有利的就业机会。其主要职责是：(a) 裁定工人待遇的争端；(b) 预防工业受伤和死亡事件的发生；(c) 加强有关工资、工时和工作条件的执法工作。此外，该部还监管自行投保工人的保险赔偿办法，为未投保雇主的工伤工人及其他特类员工提供补偿支付，为劳工争端提供调停服务，指导并散发劳动力的研究资料。

2000—2001年度预算为该部提供经费2.25亿美元，较上年度增长5%。其中，由一般预算基金提供1.66亿美元。

该部当前的工作重点：一是要加强成农业工资和劳工法的执法力度；二是要积极引进信息技术以提高工作效率；三是要增加实地调查工作并定期发表劳动力市场报告。

10. 食品和农业部（Department of Food and Agriculture）

加州食品和农业部的基本任务是通过市场营销计划和行业检查方式来推动并调控加州农业的发展。该部的具体职责是负责制定加州的农业政策并在商业交易活动中确保度量衡的准确性。此外，该部还要为县、区农产品展览会及柑橘展览会提供财务监督。

2000—2001 年度预算为该部提供经费 2.23 亿美元（其中由一般预算基金提供 1.11 亿美元），较上年度增长 3% 。

当前，该部的工作重点是：

（1）积极促进农产品出口。其具体措施是，根据 1985 年制定的农业出口计划，通过对各贸易代表团的协作，农产品展销的参与和为进入国外市场的加州出口商提供信息等多种途径为加州农业出口商提供技术援助和支持。此外，该部还与贸商处合作，共同促进加州农产品的出口。

（2）积极参与跨州农业政策战略联盟（Multistate Agricultural Policy Coalition）。该部于 1999 年 2 月的"州农业部全国协会"的年会上，与佛罗里达、新墨西哥、得克萨斯和亚利桑那等四州的农业部一道就其在这五州都具有利害关系的领域中建立了一种足以影响全国农业政策的战略联盟。

（3）加强实施植物病虫害的预防、检测和根除计划（Plant Pest Prevention、Detection and Eradication Program）。其具体措施是：（a）加强州与地方之间的协调工作，共同合作预防严重植物病虫害的传入和移植生长；（b）区分病虫害监控和病虫害根除工作的性质，合理解决治理费用的分担问题。

由于病虫害监控计划（Pest Control Program）的主要目的是限制病虫害的传播和影响，具有长期继续性，其治理费用宜由农业界自身负担；反之，病虫害根除计划（Pest Eradication Program）的主要目的则是积极遏制一种病虫害并消除该病虫害的种群，其初期需要很多经费但不会持之久远，因此最好由州财政一般预算基金承担其治理费用。不论监控还是根除，受益者都是农业界，由农业界分担部分治理费用也是合理的。因此，农业部在审核和评估州与县的各种病虫害防治计划的基础上，如何制定一个全面的、协调的长期规划文件，便是当务之急了。

11. 公用事业管理委员会（Public Utilities Commission）

该委员会的主要职责是对私有的公用事业企业进行监督管理，诸如煤气、电力、电话、铁路公司以及某些客运和家用物品运输业者等。监管内容包括制定价格标准、制定服务标准以及制定行业市场准入及退出标准等。该委员会的主要工作目标就是要按公平合理的费率确保公众能够享有充分的便利和服务。该委员会的所有监管决策都是以促进能源和资源保护为中心。2000—2001 年

度预算为该委员会提供的经费总额为 8 890 万美元，较上年度增长 1.4%，其经费来源是：(a) 特别预算基金 7 490 万美元；(b) 联邦预算基金 100 万美元；(c) 补偿收费 1 300 万美元。该年度增支的主要原因是由于人员编制在 825 人的原有基础上又增加了 19 人。

(四) 税收征管机构的支出结构分析

1. 财政收入统筹委员会 (Board of Equalization)

该委员会是加州的主要税收征管机构之一。其主要职责是：(a) 负责对属于州及地方政府的销售税、使用税以及其他各种企业和特别货物的税费征稽工作；(b) 负责将税收收入划归给相应的地方主管部门；(c) 负责监督各县地方财产税的征管工作；(d) 负责公用事业所有财产的估价工作。同时，该委员会也是加州个人所得税及银行和公司税的最终行政上诉机构。

财政统筹委员会由州主计长及由地区选举产生的四名成员组成，负责指导部门的各项工作。

2000—2001 年度预算为该委员会提供经费 3.06 亿美元 (其中一般预算基金 1.94 亿美元)，较上年度增长 3.5%。该委员会现有工作人员 4 077 人从事日常税收征管工作。

为提高税收征管效率，该委员会先后采取了两项重大的改革举措：一是于 1999 年 5 月与“蒂尔数据处理中心” (The Teale Data Center) 合作实施“综合税收信息系统”项目 (The Integrated Revenue Information System Project)；二是建立“局域网” (Local Area Network) 设施，实现现场办公自动化，从而大大提高现场税务审计效率。

2. 特许税费征管委员会 (Franchise Tax Board)

该委员会也是加州的主要税费征管机构之一。其主要职责是：(a) 负责执行加州的个人所得税及银行和公司税税法。(b) 负责执行自有住宅者及租房者援助项目 (Homeowners' and Renters' Assistance Program) 和“政治改革法案审核项目” (The Political Reform Act Audit Program)。(c) 负责执行一些税收以外的收费项目，其中包括：一是，代收拖欠的儿童抚养费、学生贷款、汽车牌照费。二是，代收法院指令付款。该委员会由财政厅厅长 (Director of Finance)、财政统筹委员会主席和州主计长三人组成领导班子，负责监督该部门的工作。由委员会任命一名执行官 (Executive Officer) 负责该委员会的日常业务，该委员会有在岗工作人员 5 752 名。

2000—2001 年度为该委员会提供经费 4.12 亿美元 (其中一般预算基金提供 3.71 亿美元)，比上年度增支 640 万美元，增加工作人员 54 名。增支的原

因，一是要根据新的立法要求，进一步加强对拖欠儿童抚养费的征收力度；二是要实施儿童抚养费代收案件管理自动化项目；三是要推行城市企业税收信息汇报计划。

（五）税收减免和地方财政补助支出结构分析

1. 税收减免（Tax Relief）

在加州，所谓税收减免，既体现为州财政对符合法定条件的纳税人提供的一种直接支付，又体现为州政府通过预算科目内的某些项目对地方政府提供的一种财政补助。2000—2001 年度预算建议案提出的税收减免额共达 23 亿美元。其主要减免措施如下：

（1）住宅所有者的财产税减免

美国地方财产税的课税基础是以房地产的估价价值为主。根据税收减免规定，对自有住宅应税财产估价的财产税免税额为 7 000 美元。由此导致地方政府减少的财政收入又必须要由州财政予以等额补偿。据此推算，住宅所有者平均每年将少交财产税 75 美元。仅此一项，2000—2001 年度州财政就须增支 4.1 亿美元。

（2）降低车辆牌照费费率

车辆牌照费（MVLF）是市与县政府的重要财源之一。车辆牌照费的法定费率为车辆价值的 2%。根据 1998 年的预算协议，车辆牌照费的费率将永远减征 25%。但根据 1999 年的预算协议，只要一般预算基金的储备金连续两年都超过一般预算基金总额的 4%以上，则仍将继续加速累积降低费率，直至 2003 年减征 65%为止。县市政府因减征车辆牌照费而引起的财政收入损失，将可从州财政一般预算基金的支出中获得等额的填补。兹根据加州现行法律规定，车辆牌照费的减征率和对州财政的填补支出见表 4-11。

表 4-11　车辆牌照费减征率和州财政填补支出额

年份	1999	2000	2001	2002	2003
现行法律规定减征率/%	25.0	35.0	35.0	44.5	65.0
年度	1999—2000	2000—2001	2001—2002	2002—2003	2003—2004
根据现行法律规定填补支出额/10 亿美元	1.4	1.8	2.2	3.3	4.1

2. 地方财政补助支出

州财政依法对地方政府提供的财政补助支出，主要是在以下四个领域：

（1）公民选择公共安全计划（COPS Program）

根据州议会1996年通过的“公民选择公共安全计划”，1996—1997年度至2000—2001年度四年期间，州财政每年要为各县市政府共提供1亿美元的补助款，按人口平均分配原则用于社会公共安全的改善。该项补助款的项目如下：(a) 各县市第一线执法机构7 500万美元；(b) 地区检察官刑事诉讼经费1 250万美元；(c) 警察局用于县看守所的建设和管理1 250万美元。州议会于1997年通过一项决议，要求州主计长应对该项补助款的配置和使用情况编制一个简要报告报州议会备案。

(2) 财产税征管贷款项目 (Property Tax Administration Loan Program)

在加州，各个县政府对于应税财产的评估和财产税的征收管理负主要责任。全州每年征收的财产税收入共约200亿美元。县财产评估员办公室负责评估财产的价值，而县财产税征管员和审核员则负责征收税收并将税收收入依照法律规定分配给各个地方政府。估计每年用于财产税征管系统的征管费用共约4亿美元。

州议会于1995年通过的财产税征管贷款项目，规定每年由州财政拨款6 000万美元贷给需要的县政府用作财产税的征管经费，申请贷款的县政府如能证明确实已为该县公立中小学提供足够的收入即可抵偿其征管贷款。事实上，州政府也很少强烈要求偿还。

现加州约有47个县申请了这项贷款。他们要求州财政给予贷款支持的理由，一是由于20世纪90年代初期，州政府曾要求将原属各县政府的一部分可用财产税收入移作当地学校的教育经费，从而迫使县政府当时必须削减评估员办公室的征管经费；二是由于当时加州经济衰退，既要对业已贬值的房地产进行重新评估，又要处理增多的评估申诉案件，从而导致很多评估员工作量的大量增加和征管经费严重短缺的矛盾。此外，财产税虽属地方税种，但因财产税收入的很大一部分都是地方公立中小学教育经费的重要来源。地方财产税收入的增加往往可以减轻州财政的教育支出负担。这也是为什么州财政愿为各县财产税征管费用提供贷款的内在原因之一。

(3) 特别补充补助 (Special Supplementary Subventions)

所谓特别补充补助，是为具有特殊需要的地方政府提供特别经费补助。这种具有特别补充性质的补助项目计有三个：一是为取消企业存款免税规定的合法再开发机构提供特别补助（300万美元）；二是为尚有市镇因未取得独立法人资格以致不能享有汽油税和车辆牌照费分配权的县提供特别补助（14.7万美元）；三是为必须向县看守所缴纳预定费的市镇提供特别补助（3 600万美元）。

(4) 州政府委办事项 (State-Mandated Local Programs)

此类补助实系补偿地方政府因执行州政府委办事项所发生的费用。2000—2001 年度补助 600 万美元。

（六）加州公教人员的退休福利支出结构分析

1. 加州公务员退休系统（Public Employees' Retirement System）

公务员退休系统管理委员会（PERS Board）负责管理加州公务人员的退休保险项目（不包括加州大学）及在职和退休公务员的医疗保险项目。公务员退休基金的现值累计共约 1 600 亿美元左右。根据 1992 年 11 月由加州选民投票通过的 162 号提案，该系统管理委员会有权不必经过州议会的拨款授权即可为执行加州公务员的退休保险项目支用其行政管理经费。但因医疗保险项目与退休保险项目是分开的，对于医疗保险的收支预算每年仍须经过州议会的审批才行。因此，对于公务员退休系统的全部收支预算每年都要作为备查科目包括在州议会的预算议案之中，并且要求该系统管理委员会就其预算中的特殊变化向州议会作出说明。2000—2001 年度预算案规定该系统该年度的行政管理经费为 2.72 亿美元。但此项预算还必须经公务员退休系统管理委员会于 2000 年春季审批后才能执行。

当前，该系统的经营管理特点有两项：一是行政管理支出逐年不断增长。以 1991—1992 年度为例，当年该系统的行政管理支出共 5 600 万美元（其中投资管理支出 600 万美元，与投资无关的业务支出 5 000 万美元），当年的工作人员共 802 名。但至 1999—2000 年度，该年的行政管理支出增至 2.7 亿美元（其中投资管理支出 8 500 万美元，与投资无关的业务管理支出 1.85 亿美元），该年的工作人员多达 1 481 人/年。九年期间，行政管理支出增长 382%，工作人员增长 84.6%。二是未按规定程序实施信息技术监督。为了促进利用信息技术项目实施独立监督起见，州政府一般要求各部门将其信息技术项目报请信息技术部（DOIT）及财政厅（DOF）审核批准后方可实施。但该系统（PERS）则未比照加州教师退休系统的做法，将其信息技术项目向信息技术部等有关部门提出书面申请审批的手续。

2. 加州教师退休系统（State Teachers' Retirement System）

加州教师退休系统（STRS）管理委员会负责管理从幼儿园到社区学院在内的所有公立学校教师的退休福利项目。根据 1992 年通过的 162 号提案，该系统也有权不必经过州议会的拨款授权即可为执行教师退休养老金计划支用其行政管理经费。不过，每年仍须将该系统的收支预算作为备查附件列入州预算议案之中，并且要求该系统管理委员会负责人必须就其预算中的某些特定问题向州议会作出说明。这种报备的方式实际上也是州议会对教师退休系统的预算

和业务活动实施监督的一种手段。

2000—2001 年度预算建议案为该系统规定的行政管理预算支出为 5 400 万美元，较上年度增加 220 万美元，增长 4.3%。该年度的支出重点是：(a) 信息技术项目（IT）支出 610 美元（其中包括加州教师自动化再设计小组提出的信息技术项目）。(b) 其他各种扩容项目支出 200 万美元（其中包括实施和支持电子商务技术，新型电子邮件系统、自动存档支持程序等）。

该系统的预算拨款虽不需要经过州议会的审批程序，但每年仍在预算审议期间将其预算调整建议提请州议会审议。州议会立法分析室认为，这种合作方式既有利于州议会的监督，也符合该系统本身的利益。

3. 退休公教人员的医疗及牙科保险项目（Health and Dental Benefits for Annuitants）

加州财政每年要为加州的法官、州议员、地区农业部门公务员、公务员退休系统以及加州教师退休系统的特定退休人员提供医疗及牙科保险金补助。本项目为领取年金的退休人员提供了可供选择的法定医疗补助方式多达 20 余种。选择医疗补助方式主要取决于退休人员居住所在地的具体情况。

2000—2001 年度预算建议案中，由一般预算基金为退休公教人员的医疗及牙科保险费补助 3.87 亿美元，较上年度增加 3 960 万美元，增长 11.4%。增支的主要原因是由于领取年金生活的退休人员增多以及牙科保险费的增加，每年实际支出的医疗补助金额往往需要公务人员退休系统与提供医疗服务的医疗机构通过协商谈判才能确定。近三年来的退休公教人员医疗和牙科保险补助金额见表 4-12，以供知其梗概。

表 4-12　1998—1999 年度至 2000—2001 年度退休公教人员医疗及牙科保险补助金额

单位：百万美元

项目	1998—1999（实支）	1999—2000（估计）	2000—2001（预算）
医疗保险补助	277.5	312.7	345.8
牙科保险补助	32.5	34.6	41.1
总额	310.0	347.3	286.9

（七）加州在职公教人员薪资及福利支出的调整情况

州财政支出的很大一部分都是用于加州在职人员的薪金和福利。根据 2000—2001 年度预算建议案，全州在编公教人员共 304 000 人，薪资支出为 157 亿美元（其中高教系统公教人员为 96 000 人，薪资支出为 50 亿美元）。如将养老保险和医疗保险费包括在内，预计该年度公教人员的薪资和福利支出将超过 180 亿美元。

兹将加州公教人员的薪资和福利增长情况简述如次，以供知其梗概。

1. 加州公务员的薪资和福利调整情况

州议会于 1999 年 9 月通过一项适用于加州 21 个一般公务员集体谈判单位的“谅解备忘录”（此项备忘录不适用于高等教育系统）。新达成的协议取代 1999 年 6 月到期的“谅解备忘录”，并且自 1999 年 7 月 1 日起实施，有效期为两年。该项新的备忘录规定，薪资平均增长率为 4%。第一年的有效期可追溯至 1999 年 7 月 1 日开始，第二年则自 2000 年 9 月生效。至于那些不包括在集体谈判范围的高层管理人员，诸如经理和行政监管人员，人事行政部则参照州议会批准的“谅解备忘录”所规定的标准核定一个调整方案。根据新的“谅解备忘录”，2000—2001 年度预算建议案为所有参加集体谈判单位的公务员提供经费 6 000 万美元，用作调整薪资之需。其中，由一般预算基金提供 3 000 万美元，由特别预算基金提供 2 000 万美元，由非政府收费基金提供 1 000 万美元，见表 4-13。

表 4-13　1981—1982 年度至 2000—2001 年度期间公务员薪资增长情况

财政年度	加州一般薪资增长率/%	消费物价指数/%	
		美国	加州
1981—1982	6.5	8.8	10.7
1982—1983	——	4.2	2.3
1983—1984	6.0	3.7	3.6
1984—1985	8.0	3.9	4.9
1985—1986	6.0	2.9	4.0
1986—1987	6.0	2.2	3.3
1987—1988	3.8	4.1	4.2
1988—1989	6.0	4.6	4.8
1989—1990	4.0	4.8	5.0
1990—1991	5.0	5.5	5.3
1991—1992	——	3.2	3.6
1992—1993	——	3.1	3.2
1993—1994	5.0	2.6	1.8
1994—1995	3.0	2.9	1.7
1995—1996	——	2.7	1.4
1996—1997	——	2.9	2.3
1997—1998	——	1.8	2.0
1998—1999	5.5	2.1	2.3
1999—2000*	4.0	2.5	3.2
2000—2001*	4.0	2.6	2.9

* 注：以上两年度的消费物价指数（CPI）系根据州议会立法分析室的估计。

2. 加州高等教育系统公教人员薪资和福利增长情况

在高等教育方面，2000—2001 年度一般预算基金为加州大学（UC）系统的教职员提供 1.1 亿美元用于调整薪资和福利支出，为加州州立大学（CSU）系统的教职员提供 1.16 亿美元用于调整薪资和福利支出。兹将其 2000—2001 年度薪资和福利增支部分的配置情况简述如次：

（1）加州大学（UC）系统该年度增加薪资和福利支出共 1.1 亿美元。其经费配置如下：(a) 根据考绩增加的薪资支出 3 900 万美元；(b) 物价补贴平均增长 2%，增加支出 3 520 万美元；(c) 追加 1999—2000 年度全年薪资和福利物价补贴，增加 1 410 万美元；(d) 教职员工医疗及牙科保险费补助增长 1%，增加 1 060 万美元（自 2000 年 1 月 10 日起实施）；(e) 根据市场调整原则，增加农业及信息技术工作人员的薪资支出共 410 万美元。

（2）加州州立大学（CSU）系统该年度增加薪资共 1.16 亿美元。其经费配置如下：(a) 自 2000 年 1 月 7 日起，薪资福利总额增长 5%，增加 9 430 万美元；(b) 追加 1998—1999 年度和 1999—2000 年度薪资福利物价补贴，增支 1 290万美元；(c) 医疗及牙科保险费补助增加 900 万美元。

七、基本建设支出（Capital Outlay）

（一）2000—2001 年度申报基本建设项目的部门及基建资金来源的安排

2000—2001 年度预算，为各个部门安排的基本建设支出 40 亿美元（公路及公共交通建设除外），其中包括地方基本建设补助支出 12 亿美元，见表 4-14。基建支出资金来源的 74% 来自于发行债券，其余则来自于一般预算基金、特别预算基金和联邦预算基金等，其支出重点主要是用于资源保护开发和高等教育事业。至于一般预算基金的基建支出，大部分是用于资源保护、监禁改造和高等教育等部门。

表 4-14　2000—2001 年度申报基本建设项目部门和资金安排情况

单位：百万美元

部门	债券基金[1]	一般基金	特别基金	联邦基金	总额
1. 立法/行政/司法					
（1）司法委员会	—	6.0	—	—	6.0
（2）紧急服务办公室（OES）	—	31.4	—	—	31.4
（3）司法部	—	31.7	—	—	31.7

续表

部门	债券基金[1]	一般基金	特别基金	联邦基金	总额
2. 州直属机构及消费者服务					
(1) 加州科学中心	——	3.1	——	——	3.1
(2) 特许税费征管委员会	——	0.1	——	——	0.1
(3) 总务部	25.4	38.4	6.3	——	70.1
3. 交通运输					
(1) 加州运输部	——	——	9.7	——	9.7
(2) 公路巡逻部	——	——	7.4	——	7.4
(3) 机动车辆部	——	——	18.1	——	18.1
4. 资源保护与开发					
(1) 加州资源保护卫星监测队	——	1.3	——	——	1.3
(2) 资源保护(地方补助)	5.0	3.6	——	——	8.6
(3) 太浩湖管理局(Lake Tahoe)	6.4	6.1	4.9	——	17.4
(4) 林业及森林防火部[2]	2.7	20.5	2.0	——	25.2
(5) 渔猎管理部	0.6	13.9	1.1	0.1	15.7
(6) 野生动物保护委员会	224.7	115.0	20.8	——	380.5
(7) 划船及航道管理部[2]	——	10.2	61.5	2.4	74.1
(8) 海岸管理委员会(地方补助)	——	1.2	0.4	——	1.6
(9) 海岸管理局	186.9	52.7	7.1	2.0	248.7
(10) 公园及游乐管理部	713.4	85.7	15.8	——	814.9
(11) 圣塔蒙尼卡山脉管理局(Santa Monica)	24.0	0.3	——	——	24.3
(12) 垃圾管理委员会(地方补助)	2.6	0.5	5.0	1.5	9.6
(13) 柯契拉谷山脉管理局(Coachella Valley)	4.9	——	——	——	——
(14) 水利资源部	23.5	62.7	375.5	——	461.7
5. 卫生及社会服务	——				
(1) 卫生服务部	——	5.9	——	——	5.9

续表

部门	债券基金[1]	一般基金	特别基金	联邦基金	总额
(2) 心理卫生部	——	8.4	——	——	8.4
(3) 就业开发部	——	——	——	4.1	4.1
(4) 残疾重建部		0.3	——	——	0.3
6. 监禁改造					
(1) 监禁改造部	——	98.6	——	——	98.6
(2) 青少年犯罪管理局	——	25.1	——	——	25.1
7. 教育					
(1) 州教育部	——	7.8	——	——	7.8
(2) 州立图书馆	——	0.3	——	——	0.3
(3) 加州大学(UC)	812.7	133.7	——	——	946.4
(4) 加州州立大学(CSU)	153.4	2.0	——	——	175.4
(5) 加州社区学院(CCC)	304.3	——	——	——	304.3
8. 一般行政管理部门					
(1) 刑事审判规划办公室(地方补助)	——	96.0	——	——	96.0
(2) 艺术委员会(地方补助)	——	26.7	——	——	26.7
(3) 食品与农业部	——	1.4	0.6	——	2.0
(4) 加州军事部	——	2.0	——	0.1	2.1
(5) 加州退伍军人之家	0.7	4.7	——	——	5.4
(6) 待定	——	2.0	——	——	2.0
基建支出合计	2 511.2	919.3	536.2	10.2	3 975.9

注：①除加州大学发行6亿美元租赁—支付债券外，其余均系一般债务债券。
②包括州政府基建支出项目和地方补助项目。

(二) 基建支出重点

(1) 野生生物保护委员会(Wildlife Conservation Board)：建立自然保护区共计4.76亿美元。其中，由一般预算基金拨款1.15亿美元，由发行债券筹集3.61亿美元。1.52亿美元用于31个既定项目，3.24亿美元用于尚未定案的收购和保护项目。

（2）海岸管理局（Coastal Conservancy）：海岸保护基建支出 2.18 亿美元。其中，由一般预算基金拨款 4 300 万美元，由发行债券筹集 1.65 亿美元。1.77 亿美元用于 66 处特定基建项目，4 100 万美元用于收购及保护项目。

（3）公园及游乐管理部（DPR）：47 处公园及游乐设施基建支出 2.13 亿美元；其中由一般预算基金拨款 1 000 万美元，由发行债券筹集 2.03 亿美元。

（4）加州社区学院（CCC）：64 个校园 82 个基建项目支出共 1.75 亿美元。其中，由一般预算基金拨款 2 200 万美元，由发行债券筹集 1.53 亿美元。

（5）加州大学（UC）：10 个分校校园及基尼农业中心（Keaney Agriculture Center）计有 40 个基建项目，共需 3.47 亿美元。其中，由一般预算基金提供 1.34 亿美元，由发行一般债务债券筹集 2.13 亿美元。此外，该校已被批准拟通过发行“租赁—支付债券”筹集 6 亿美元用来兴建一座专供急性病治疗并符合防震要求的教学医院大楼。

（6）补助地方基本建设支出：地方基建支出补助包括 438 个公园、自然资源保护及社区服务设施等基建项目。由州议会通过的预算中，为地方基本建设项目提供补助共 6.74 亿美元。其中，由一般预算基金提供 1.56 亿美元，由公园建设债券和水利建设债券基金提供 5.18 亿美元。由债券基金提供的 3.67 亿美元按以人口为主的计算公式予以分配。

（三）州长对基建预算支出项目行使否决权的情况

上述基建支出项目的资金安排，完全是在州长行使否决权以后的情况。实际上，经由州长否决的预算支出金额共达 7.47 亿美元，其中包括由一般债务债券提供的 6.98 亿美元和由一般预算基金提供的 4 900 万美元。经州长否决而减少的基建支出，几乎都集中在资源保护和开发的领域。其削减重点是：（a）地方补助项目减少 4.38 亿美元；（b）州本级项目减少 3 亿美元。在地方补助方面，否决的金额约有 90%集中于地方公园和游乐项目。在州本级方面，否决的金额，约有 80%集中于公园和游乐部（1.17 亿美元）与野生生物保护委员会（1.32 亿美元）。

（四）债券基金和债务支付（Bond Funds and Debt Payment）

近十余年来，加州基本建设支出所需资金的大部分都是通过发行债券来供应。在 20 世纪 90 年代期间，经由加州全体选民投票批准发行的一般债务债券为 256 亿美元，批准发行债券的大部分收入均用于社区 12 年制义务教育（131 亿美元）、高等教育（48 亿美元）和交通运输（50 亿美元）等方面的基本建设。此外，自 1990 年以来，州议会还批准发行租赁—支付债券共 65 亿美元，用于高等教育设施、监狱、州政府机关办公大楼、州立实验室和加州退伍军人

疗养院等基本建设项目。

1. 债务支付

加州州政府 2000—2001 年度的公债债务支付将近 29 亿美元，较上年度增加 7.5%。州政府的公债债务支付计为两部分：一是一般债务债券的债务支付，预计 2000—2001 年度要由一般预算基金支付的债务支付达 22 亿美元，较上年度增加 1.74 亿美元。二是租赁—支付债券的债务支付。2000—2001 年度要由州政府承担的这类债务支付达 6.55 亿美元，较上年度增加 4%。估计要由一般预算基金支付其中的 92%左右。同时，租赁—支付债券的债务支付在债务支付总额中所占的份额将会继续增长。举例来说，在 1990—1991 年度中，租赁—支付债券的债务支付只占当年债务支付总额的 13%，然而在 2000—2001 年度中，则已增加至 23%。如将新近批准的债券额予以发行销售，则至 2005—2006 年度时，其债务支付总额将增达 32 亿美元。

2. 债务支付占一般预算基金收入的比重

根据州议会立法分析室的估计，由一般预算基金提供担保的公债债务支付额将占 2000—2001 年度一般预算基金收入的 3.9%。不过，在 20 世纪 90 年代早期，州政府的债务支付占一般预算基金的比率曾经高达 5%左右，直至 20 世纪 90 年代的末期以来才开始下降，原因是一般预算基金的收入增长率比债务的增长率要快得多。估计如将新近批准的债券额发行销售，其债务比率将于 2001—2002 年度增至 4%，如不再新增债券发行，则其比率此后将会下降。

第五章　财政收支预测和展望

加州州议会立法分析室（LAO）每年都要对加州未来五年期间的财政收支进行一次预测，并据以提出一份题为“加州财政展望”(California Fiscal Outlook)的分析报告，以供州议会联合预算委员会审议预算议案时参考。一般来说，该项分析报告的基本思路计有以下几点：一是以加州的经济和人口统计预测为基础，因为经济和人口总量及结构的变化对该州的财政收支具有根本性的影响；二是以既定的财政支出和税收政策为前提，因为只有在现行法律和政策不变的情况下，才能为未来的财政收支变化提供一个合理的预估起点；三是以一般预算基金的收支预测为中心，因为一般预算基金是州财政的主体，也是衡量加州财政状况的主要依据；四是要指出在经济发展过程中可能发生的不确定因素，因为任何外在重大事件的发生都可能影响加州的经济发展和财政形势。

此外，该室还要就可能影响加州经济或财政形势的重大问题进行调查研究。例如，该室于1999年曾就互联网的发展对州及地方税收的影响问题作过调查研究，并据以向州议会提供了题为“加州税收政策和互联网”（California Tax Policy and the Internet）的专题研究报告，以供州议会制定税收政策和税收立法时参考。

兹将州议会立法分析室对加州的经济和人口统计预测、一般预算基金的收入和支出预测以及互联网的发展对加州税收政策的影响等分别简介如次：

一、经济和人口统计预测

（一）经济展望（The Economic Outlook）

1994—2000年间，由于技术投资的推动和消费需求的刺激，加州的经济已连续七年处于高速增长之中。其具体表现是：个人收入、应税销售额和就业率等多项经济指标超出原先预测的水平。由于各个经济部门，尤其是高新技术产业部门的经济效益大为提高，以及因股市的推波助澜而导致资本利得的增长，使得加州的税收收入亦随之大幅增加。尽管自2000年下半年开始，加州

的经济增长已有明显的放慢态势，但他们认为，加州的经济增长势头仍会相当强劲。由于加州地方经济与美国整个国民经济具有密不可分的关系，因此，在探讨加州经济展望的同时，也必须对美国整个国民经济的现状和未来发展趋势加以说明。州议会立法分析室对2000—2006年间美国及加州的经济预测见表5-1，以供分析参考。

表5-1　2000—2006年经济预测

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
A美国经济展望							
国内实际生产总值（GDP）	5.1	3.2	4.1	4.5	3.5	3.3	3.6
领取工资和薪资的工作岗位	2.2	1.5	1.3	1.8	1.6	1.4	1.3
消费物价指数（CPI）	3.4	2.7	2.4	2.5	2.8	3.1	3.2
失业率	4.0	4.3	4.4	4.3	4.3	4.3	4.2
住房建筑开工数/千	1 361	1 601	1 666	1 750	1 746	1 739	1 707
B. 加州经济展望个人收入	11.5	6.6	6.5	6.8	6.8	6.8	6.7
领取工资和薪资的工作岗位	3.6	2.6	2.4	2.3	2.3	2.2	2.1
应税销售额	11.7	6.7	6.0	6.2	6.4	6.6	6.5
加州消费物价指数（CCPI）	3.7	3.4	2.9	3.0	3.2	3.3	3.5
失业率	4.9	4.7	4.5	4.5	4.6	4.7	4.6
新建住房许可证/千	145	150	158	165	165	170	165

注：除另有表示外，一律为百分比的变化

1．美国及加州的经济现状

州议会立法分析室对美国及加州经济所进行的预测，基本上以整个国民经济和加州经济的持续、健康增长为前提。其具体的前提条件是：由技术推动的投资增长、较大的生产力效益、较高的财富水平、消费者和企业的信心以及收入水平等。很明显，这种预测也存在着许多不确定的因素，诸如，股市可能出现低迷、中东问题可能进一步紧张、能源价格上涨对整体通货膨胀的负面影响等。但是，这些因素目前似乎还没有一个能很明显地影响到当前经济扩张的趋势。

（1）美国2000年的经济状况

2000年的国民经济状况再一次超出原先的预期。该年度的国内实际生产

总值（GDP）增长达5%以上。这不仅是连续出现的第10个增长年，而且还达到了充分就业的目标。但2000年第三季度的国内生产总值统计报告却显示，经济增长速度开始有所放慢，最新的零售额与就业趋势月报表都证实了这一点。他们认为，这种增长速度的下降，正是联邦储备委员会此前实施的紧缩货币政策所带来的必然结果。该项政策的目标是要在没有通货膨胀的情况下，使经济保持持续、适度的增长。

（2）加州2000年的经济状况

在2000年，加州仍然处于经济繁荣时期。其具体表现是，就业率又比上年增加了3.6个百分点，个人收入和应税销售额都比上年增长了11%以上。与全国经济一样，其经济高峰增长率也都发生在上半年。不过，根据加州所得税扣缴额和应税销售额的最新统计报表显示，加州的经济增长仍很强劲。

加州经济的主要优势，一是以计算机为中心的高新技术服务业已经形成了加州经济发展的领头羊。尽管网络公司倒闭不少，并且公众一直传言网络经济出现了轻度衰退，但1999—2000年间与计算机有关的服务业所带来的就业机会已上升到加州就业率的14%。其次则是加州具有广阔的经济发展基础。建筑业、专业服务业、旅游业、电影制片业以及交通运输和公用事业等都带来了大量就业增长。

对加州近期经济增长起重要作用的因素是高新技术产品出口的增长和在海外市场的拓展。由于亚洲各国经济状况的改善，2000年对这些国家的计算机、电子仪器的出口中，加州产品已达27%以上。

2. 美国经济展望

（1）近期预测（2000—2002）

根据州议会立法分析室的预测，当前经济增长适当放慢的趋势将持续到2001年的中期。由于产出数量有所减少，使得产出与销售渐趋一致，因此预期在近期内，经济仍将保持健康的增长速度。在2001—2002年期间的国内实际生产总值（GDP）将以年均3.7%的速度增长。虽然预计能源价格会相对偏高，但在未来两年内，由于持续上升的劳动生产力和较低的经济增长将会对通货膨胀有所抑制。预计在此同一期间内，美国的消费物价指数（CPI）将为2.6%。

（2）长期预测（2003—2006）

根据立法分析室（LAO）的预测，在2003—2006年期间内，美国经济仍将保持稳定的增长速度，即平均每年将以3.7%的速度增长。其预测是以持续的劳动生产力增长和较高比例的技术投资支出为前提。同时，他们还预计由消费物价指数（CPI）表示的通货膨胀在此预测期间内保持在2.5%～3.0%的范围内。

3. 加州经济展望

(1) 近期预测 (2000—2002)

根据立法分析室 (LAO) 的预测，加州的经济增长速度将会急速下降，但其发展速度仍将快于美国整个国民经济的发展。预计在 2001 年，个人收入增长幅度将由 2000 年的 11.5%下降至 6.6%，2002 年下降至 6.5%。同一时期，应税销售额的增长率亦将下降。然而，他们认为个人收入和应税销售额增长率下降并不预示着加州经济的根本衰退。更准确地说，这是由于缺乏可以促使这两项指标超常增长的特殊因素所致。2000 年的个人收入增长，在很大程度上是由于当年股票期权运用数量的超常增长所致。同样，2000 年的应税销售额大幅增长又与汽油消费的增长有关。而汽油消费的增长又是由于汽油价格上涨所致。

(2) 长期预测 (2003—2006)

立法分析室 (LAO) 对于加州经济的长期预测认为，直到 2006 年，加州的经济仍将保持健康的增长态势。其就业和收入的增长率都将高于全国的平均水平。他们之所以做出这样的预测，是由于加州在全国的重要"新经济"产业中处于优势地位，其中包括计算机产品、电子产品、通信设备和软件产品等。

4. 威胁与挑战

当前，对国民经济发展的主要威胁来自于不断上升的能源价格与股市可能出现的进一步波动。

(1) 能源价格 (Energy Prices)

世界范围内的原油和天然气价格上涨使得能源成本上升，同时也使得与能源有关的产品价格上升。但是，这些领域产品价格的上升还没有引致其他产品和服务价格的上涨，其主要原因是由于劳动生产力的提高和强劲的进口竞争的作用使得大部分产品和服务的价格得到控制。然而，如果与能源相关的价格上涨而导致其他产品与服务价格上升，从而使通货膨胀加剧，则将可能导致政府采取紧缩性的货币政策，提高利率，这样就将可能导致经济活动的急剧收缩，其结果就将与其预测的情况大不相同。

(2) 股市波动 (Stock Market Volatility)

至 2000 年 10 月底，所有股市价格指数降至全年最低点，纳斯达克指数也从 2000 年的最高点下降了近 40%。股市价格的下跌虽还没有对整体的经济活动产生重大的影响，但由于许多股票的价格相对于其当前及未来预期的收益而言确实偏高，因此使得很多市场分析家认为，证券市场对于任何坏消息，诸如高通胀、加息以及利润下降等都将十分敏感。股市的进一步低迷，就可通过对财富、信心和支出的影响而加剧其对整个经济发展的负面影响。

除了上述因素以外，加州近年来的经济快速增长还面临着其他的许多压力，诸如房价和租金的上涨，能源成本上升，以及对拟议中的发展项目存在激烈的争论等。虽然还没有证据表明这些与经济增长有关的压力阻碍了国民经济的发展，但很明显，这些都是政策制定者所面临的重大挑战。

（二）人口展望（The Demographic Outlook）

目前，加州的人口为 3 539 万左右，在 20 世纪 90 年代期间增加了近 500 万，估计今后将保持较慢速度的增长趋势。预计至 2006 年，人口增量为 300 万，平均增长率为 1.5%，届时全州总人口将达到 3 800 万左右。

加州的人口增长将快于全国的人口增长。尽管预计加州的人口增长速度在今后的几年内将有所放慢，但根据美国人口普查局的预测，仍将高于全国人口平均增长速度的两倍。

1. 人口增长构成

加州的人口增长主要由两部分组成：一是自然增长，即出生率超过死亡率；二是净移民增长，即从其他州或其他国家移入加州的人口减去从加州移出的人口。

（1）自然增长（Natural Increase）

自然增长占加州人口增长的一半以上，平均每年增长 28 万。近年来，基本上都一直照此速度增长，但比 90 年代初期要少，那时候年增长近 40 万人。增长率的下降主要反映过去生育人群的生育高峰期已经过去，而年轻一代的生育率下降，特别是 15～19 年龄组的生育率下降。

（2）净移民（Net In-migration）

预计在 2000—2006 年期间，加州的净移入人口每年平均约 27 万人，比自然增长的人口略少。近 80%～90%的净移入人口来自国外，来自国外的移民人数在过去 10 年当中基本保持稳定，这种局面将维持至 2006 年。

相反，在过去的 10 年当中，来自国内的移民数量却时起时伏。20 世纪 80 年代末至 90 年代初期，国内净移民数量维持较高水平，大约每年移入 10 万人。但加州 90 年代初期的经济衰退却使这一趋势发生了相反的变化，即从加州移出的人口多于移入的人口，从而使净移入出现负数。当前由于加州的经济繁荣，又促使净移入数由负转正，但预计在未来的六年内不会出现大幅度的增长。其原因在于加州的住房价格不断上升和其他各州经济的健康发展。

2. 不同年龄组人口的增长

不同年龄组别的人群对于加州的经济、税收和财政支出都会产生不同的影响。立法分析室（LAO）将未来新增人口区分为不同年龄组（0—4 岁，5—17

岁，18—24 岁，25—44 岁，45—64 岁，65 岁以上）进行考察的结果如下：(1) 45—64 岁年龄组今后六年间的增长率约为 4%，增长人数 188 万；(2) 18—24 岁年龄组今后六年间的增长率为 2.5%，增长人数为 46 万；(3) 65 岁以上的老年人今后六年间的增长率为 1.8%，增长人数为 44 万；(4) 5—17 岁年龄组今后六年间的增长率为 1%，增长人数 43 万；(5) 其他 0—4 岁及 25—44 岁年龄组的人口增长率今后六年间都将下降。

这种不同年龄组人口的不同变化对加州税收与财政支出将产生重大影响。45—64 岁年龄组人口大幅增长将使得税收收入增加，因为该年龄组的人口一般都拥有最高的工薪收入。同样，18—24 岁年龄组的人口高于平均水平的增长就意味着需要接受高等教育的人口数量增加，而 0—4 岁年龄组人口的缓慢增长则表明 12 年义务教育入学人口增长率将下降。

二、财政收入预测

自从加州 2000—2001 年度预算法案于 2000 年 6 月 30 日由州长签署以后的一段时期，其税收收入似乎仍有持续增长之势。原先预测 2000—2001 年度的税收收入增长将大幅下降，这是鉴于 2000 年第三季度的经济增长放慢，以及伴随而来的资本收益和股票期权数量下降这一情况。但在 2000 年下半年的头几个月内，税收的增长趋势明显比去年春天的预测情况要好。

（一）立法分析室对一般预算基金收入的预测

基于近期乐观的财政发展趋势，该室认为 2000—2001 年度税收收入将有大幅度的增长。以后几年内的增速虽然有所放慢，但仍然稳健。该室对 2000—2001 年度至 2005—2006 年度一般预算基金的收入预测见表 5-2，以供分析参考。

表 5-2　2000—2001 年度至 2005—2006 年度一般预算基金收入预测

单位：百万美元

税收来源年度	起点	预测					
	1999—2000	2000—2001	2001—2002	2002—2003	2003—2004	2004—2005	2005—2006
个人所得税	39 471	44 190	45 810	49 240	53 000	56 860	61 060
销售及使用税	21 109	22 068	22 910	24 960	26 590	28 380	30 300
银行及公司税	6 663	7 178	7 550	7 980	8 420	8 910	9 430
其他税收及转移收入	4 470	4 490	4 769	4 978	5 147	5 400	5 675
税收及转移收入总额	71 713	77 926	81 039	87 158	93 157	99 550	106 465
增加百分比/%	22.3	8.7	4.0	7.6	6.9	6.9	6.9

1. 一般预算基金 1999—2000 年度的收入

立计分析室估计 1999—2000 年度的总收入为 717 亿美元，比 2000—2001 年度预算案中的提出数值多出 5.51 亿美元。2000 年 5 月—6 月的现金收入比 5 月间的修正预测值多出 7.89 亿美元，1999—2000 年度总收入比上年度增长超过 22%，这是自 1984 年以来的最大增幅。

2. 一般预算基金该年度的收入（2000—2001）

立法分析室预计 2000—2001 年度一般预算基金总收入将达 779 亿美元，比上年度增长 8.7%。该项预测将年初通过的两项影响财政收入的法案都考虑进去了：一是将原列入州一般预算基金的汽油销售税收入 5 亿美元转入“公共运输账户”专款专用。二是自 2001 年 1 月 1 日起，全州销售税税率将降低 0.25%而减少的税收收入。即使存在上述减收的措施，2000—2001 年度的修正预测数还是比原先的预算数上升了 41 亿美元，这表明加州的经济在 2000 年中仍在持续高速增长。

3. 一般预算基金 2001—2002 年度及其以后的收入预测

立法分析室预测 2001—2002 年度的一般预算基金收入将达到 810 亿美元，比其前一年度增长 4%。预测中也考虑到了与汽油相关的销售税收入由一般预算基金向公共运输基金的转移及降低 0.25%销售税的减收情况。如果不考虑这些因素的影响和其他特殊因素，则 2001—2002 年度的收入增长将达 5%。

（二）财政措施对一般预算基金收入的影响

一般预算基金的财务状况往往要受到一些税收减免和收入调整等财政措施的影响。立法分析室就加州新近采取的一些财政措施对一般预算基金的收入预测所带来的影响见表 5-3，以供分析参考。

表 5-3　税收减免及收入调整预测　　单位：百万美元

年度	2000—2001	2001—2002	2002—2003	2003—2004	2004—2005	2005—2006
影响收入的财政措施						
A. 税收减免						
车辆牌照费减征	887	1 426	553	——	——	——
新的税收减免条款：						
对具有资格证书的中小学教师给予税收抵免	218	188	202	217	233	245
儿童保育费税收抵免	195	189	193	197	201	210
对低收入的老人房产税返还或房租补贴	154	——	——	——	——	——
特定税收减免	88	161	133	136	158	190

续表

年度	2000—2001	2001—2002	2002—2003	2003—2004	2004—2005	2005—2006
影响一般预算基金收入的税收减免总额	655	538	528	550	592	645
B. 其他影响一般预算基金收入的规定：						
交通运输销售税转移销售税减征 0.25%	540	630	——	——	——	——
其他影响财政收入规定总额	1 040	1 690	1 140	1 150	1 160	1 170

1. 税收减免

（1）车辆牌照费减免

2000—2001 年度税收减免规定中的一个主要内容就是将车辆牌照费的费率逐步加速累计减征到 67.5%。根据原来的法案，该项减免应在数年之内分期实施，并于 2003 年 1 月正式完成。但根据新修法案，该项减免措施自 2001 年开始实施。因车辆牌照费是一个地方收入来源，由于减征而导致地方财政收入的损失要由一般预算基金予以补偿，从而导致一般预算基金的支出增加。于是，2000—2001 年度要增加地方补助支出 8.87 亿美元，2001—2002 年度要增加地方补助支出 14.26 亿美元。

（2）影响一般预算基金税收收入的新条款

主要条款包括：(a) 对于公私立中小学具有资格证书的教师给予最高可达应纳所得税额 50% 的税收抵免待遇，其抵免额的大小根据其教龄长短而定；(b) 对那些长期赡养家中老人或照顾残疾人的纳税者给予一定数额的税收抵免；(c) 对于年收入少于 10 万美元的纳税人，其照顾小孩的费用可以抵免一部分应纳税额；(d) 特定税收减免，诸如研发费用的税收抵免等；(e) 营业净亏损的税收扣除。

2. 其他影响一般预算基金收入的规定

作为 2000—2001 年度预算协议的一部分，从该年度起，要将汽油销售税收入的一部分收入从一般预算基金转入与公共交通运输有关的特别预算基金。2000—2001 年度转入 5 亿美元，在今后的五年中（2001—2002 年度至 2005—2006 年度）每年将转入大约 11 亿美元。另外，于 2000—2001 年度至 2001—2002 年度期间，还将降低销售税的税率 0.25%。如此一来，一般预算基金于 2000—2001 年度将减少收入 5.4 亿美元，2001—2002 年度将减少 6.3 亿美元。

（三）个别收入来源

立法分析室预测，在未来的五年中，全面的税收收入增长将从近年来的快

速增长逐渐放慢。他们预计，2000—2001 年度至 2005—2006 年度期间税收收入的平均年增长率约为 6.8%，而在 1994—1995 年度至 1999—2000 年度期间的平均年增长率则为 10%左右。增长幅度的缩小是因为他们预测整个国民经济的增长速度将要放慢。与此同时，也反映出与股票期权及资本利得息息相关的个人所得税收入也将下降的估计。

1. 个人所得税（Personal Income Taxes）

在 2000 年后半年，个人所得税收入的增长仍很强劲。该年头四个月累计净征税收额较上年同期增长了 20%，其增长的来源主要是预扣税和季度预估暂缴税的增长。在 2000 年前三个季度，预扣税以 19%的增幅增长，几乎是经济扩张时期正常增速的两倍。季度预估暂缴税更以 35%的增幅增长。这些增长反映了以下两种情况：（a）就业、工资及企业盈利的稳定增长；（b）股票期权和资本利得的大量增加，而且在 2000 年中的实现率更是出乎意外的增长。

然而根据立法分析室的预测，在 2001 年，个人所得税收入的增长速度将会下降，理由是与个人所得税收入有关的股票期权和资本利得将会下跌 30%左右。回顾在 1999 年，与股票期权和资本利得有关的收入增长了 50%左右，而在 2000 年则仅增长 30%，预期 2001 年的增长率只有 10%。

2000 年个人所得税收入之所以高幅增长，主要原因是由于股市的剧烈波动，特别是高新技术产业部门的股价波动，引致很多高新技术公司企业的管理层、职员和投资者当年大量抛售股票所致。由于预期股市的回升希望不大，预期 2001—2002 年度的个人所得税收入只会增长 3.7%，即总额可达 458 亿美元。长期预测，来自于个人所得税的收入，年均增长率在 7.5%左右，即至 2005—2006 年度可达 611 亿美元。

2. 销售及使用税（Sales and Use Taxes）

经过几年的小幅增长之后，应税销售额在 1999—2000 年度开始急剧增长。立法分析室预测 2000 年的应税销售额将增长 11.7%，这是 1984 年以来的最大增幅。增长的部分原因是由于近期汽油价格的大幅上升，但主要原因还是消费及投资支出的全面增长。引起支出增长的主要因素包括大量财富的增长（与股票市场和房地产相关的财富增长）、消费者与企业的信心增强以及个人收入的增加等。

展望未来，他们预测 2001 年的销售额将增长 6.7%。该项预测与其对个人收入增长率的预测基本一致。这是在对加州大部分销售项目持续稳健增长、汽油价格从目前的高点稳步下降的估计基础上做出的预测。其中汽油价格下降的预测，是根据世界范围内原油价格市场供需矛盾得到缓解的这一事实做

出的。

从长期来看，他们预测 2001 年以后的六年间，应税销售额的年平均增长率为 6.3%。该项预测数值比加州个人收入的预估增长率（6.8%）略低。他们认为，财富水平和信心在预测中虽然仍起重要作用，但因应税销售额的增长将因受到服务消费和电子商务发展的趋势而受到制约。因为某些服务消费和特定的电子商务活动并不能增加加州的销售及使用税收入。

根据立法分析室的分析，今后六年的销售及使用税收入将会受应税销售额及其他有关政策因素的影响。其主要因素有两项：一是 2000—2001 年度至 2001—2002 年度间的销售税将要减征 0.25%；二是要将部分汽油销售税转入交通运输专项基金账户。在考虑上述因素的前提下，预计 2000—2001 年度一般预算基金的销售及使用税收入将为 221 亿美元，将较原定预算增加 7.5 亿美元；预计 2001—2002 年度为 229 亿美元，较前一年度增长 3.8%；预计至 2005—2006 年度，销售及使用税收入将增至 303 亿美元。

3. 银行及公司税（Bank and Corporation Taxes）

银行及公司税收入在经过几年缓慢增长之后，于 1999—2000 年度较上年度飞跃增长 16%。这充分反映大部分行业利润的上升。根据 2000 年上半年预估暂缴税的有限数据显示，大部分行业仍处于稳定增长的过程之中，只有金融服务业和公用事业的利润因受行业重组的不利影响而继续处于下滑的态势。立法分析室当时估计加州 2000 年的应税利润仍将增长 12%，其后将会达到年均 6%的稳定增长水平。

4. 其他税收及转移收入

根据立法分析室的预测，2000—2001 年度的其他来源收入，其中包括保险税、地产税、烟酒税、利息收入以及烟草补偿税等共约 45 亿美元。其后各年，从上述来源获得的财政收入将以 4.4%的速度增长，至 2005—2006 年度将达到 57 亿美元。他们预测，在保险税、地产税以及酒精饮料税等项目的收入将略有增长，而在烟草税方面则略有下降。

三、财政支出预测

（一）一般预算基金支出预算趋势

1. 一般预算基金的支出分配

根据州政府 2000—2001 年度一般预算基金的支出安排，几近 50%的经费都用于教育支出，其中，12 年制义务教育支出即占 36%以上，高等教育支出

约占10%。预算支出的25%左右用于卫生及社会服务，大约5%用于监禁改造，其余部分则用于州政府的一般行政管理支出、债务支出、地方补助以及其他用途。

2. 一般预算基金主要预算项目的支出趋势

一般预算基金的支出总额，1999—2000年度为671亿美元，2000—2001年度增至790亿美元。根据他们的预测，在未来五年期间，一般预算基金支出总额的年均增长率约在6.9%，至2005—2006年度将达999亿美元。州议会立法分析室于2000年11月对一般预算基金主要预算项目的支出预测数据见表5-4，以便于分析参考。

(1) 12年制义务教育支出趋势。该项支出预计在1999—2000年度至2005—2006年度期间将以年均5.8%的速度增长。但2000—2001年度的增长速度则为9%。随后的2001—2002年度至2005—2006年度期间，该项支出年均增长4.5%，这也是98号教育提案要求的最低保证。增长减缓的主要原因有两项：一是12年制义务教育的入学增长率下降，该增长率将从近年来的2%下降至预测期末的1.5%；二是地方财产税收入的相对上升，从而冲抵了一般预算基金的支出要求。

(2) 高等教育支出趋势。高等教育支出实包括加州社区学院、加州州立大学和加州大学三个高教机构系统的支出。在未来预测期内，上述三个高教系统的支出都有所增加。在1999—2000年度至2005—2006年度期间，根据98号公共教育提案的要求，预计社区学院系统的支出每年将递增6.1%；加州州立大学和加州大学在此预测期内的年均增长率将分别为6.3%和6.9%。

(3) 卫生及社会服务支出趋势。该项支出预计年均增长9.7%。增长的主要因素是，医疗保健成本普遍持续上涨和需要医疗照顾的老人与残疾人不断增加。

(4) 就业服务和生活补助支出趋势。该项支出预计年均增长2.9%，其增长速度有所下降的主要因素是，预计至2004—2005年度期间，申领生活补助的低收入家庭数量会持续下降。

(5) 补充保障收入与加州补充计划支出趋势。预计此项支出的年均增长率为6.2%。这是由于要考虑到在预测期间申领人数的增加和生活成本的调整等因素。

(6) 其他重要卫生及社会服务支出趋势。其中包括疗养院内辅助服务、康复服务以及家庭保健计划等支出，预计年均增长10.7%。增长的主要原因是由于资助对象的增加和相关成本的上升。例如，新近立法部门批准州政府增加对疗养院辅助服务工人的工资和福利支出，而家庭保健资助对象也在不断增加，甚至还预期可能扩大资助的范围。

表 5-4　一般预算基金主要预测支出项目预测

单位：百万美元

主要支出项目	实支	估算	预测					1999—2000 年度至 2005—2006 年度年均增长率/%
	1999—2000 年度	2000—2001 年度	2001—2002 年度	2002—2003 年度	2003—2004 年度	2004—2005 年度	2005—2006 年度	
A. 教育支出项目								
12 年制义务教育	25 081	27 334	28 302	30 116	31 766	33 459	35 194	5.8
社区学院（二级制公共制度）	2 412	2 678	2 772	2 950	3 112	3 278	3 448	6.1
加州州立大学（CSU）	2 208	2 416	2 538	2 691	2 849	3 014	3 187	6.3
加州大学（UC）	2 627	3 106	3 177	3 355	3 535	3 723	3 918	6.9
B. 卫生与社会服务								
加州医疗津贴（Medi-Cal）	7 547	8 715	9 751	10 627	11 465	12 315	13 217	9.7
加州就业服务和生活补贴（Cal WORKs）	1 977	2 077	2 107	2 104	2 036	2 081	2 351	2.9
补充保障收入/加州补充计划（SSI/SSP）	2 508	2 623	2 783	3 008	3 200	3 391	3 601	6.2
其他重要福利项目	5 010	5 812	6 314	7 027	7 692	8 417	9 211	10.7
C. 监禁改造部（DC）	3 977	4 192	4 275	4 405	4 646	4 867	5 089	4.2
D. 车辆牌照补助	1 287	3 614	2 442	3 856	4 122	4 407	4 711	24.1
E. 债务支出①	2 530	2 730	2 941	3 053	3 178	3 318	3 402	5.1
F. 其他项目或经费开支	9 865	13 690	10 243	10 603	11 141	11 896	12 563	4.1
一般预算基金支出总额	67 055	78 986	77 646	83 795	88 741	94 166	99 892	6.9

① 债务支出包括一般债务债券和部门的租赁—支付债券的本息支出。

（7）监禁改造支出趋势。预计年均增长率为4.2%。这种缓慢增长的主要原因是由于预测每年的收监人口将按1.5%的年均增长率增长。这种估计是考虑到96号提案的效应，即将吸毒犯由监禁转为戒毒治疗计划之中。

（8）车辆牌照费补助支出的趋势。因减征车辆牌照费而须填补地方财政收入损失的补助支出，将由1999—2000年度的13亿美元增至2005—2006年度的47亿美元。增长的主要原因是由于自2001年1月起，对车辆牌照费的征费率下降67.5%。

（9）债务支出趋势。预计年均增长5.1%，这是因为自2001—2002年度至2005—2006年度期间，每年将要发行25亿美元的新债券。

（10）其他项目或经费支出趋势。预计年均增长4.1%。此类支出包括加州公教人员退休系统的退休福利支出、州政府行政管理支出、在职公务人员的薪资福利调整以及交通运输等项目的一次性支出等。

（二）社区14年制公共教育支出预测分析

社区14年制公共教育实包括12年制中小学义务教育和2年制社区学院职业教育。根据98号教育提案要求，一般预算基金和地方财产税收入必须要为社区公共教育提供办学经费所必需的80%以上。

1. 支出预测

2000—2001年度至2005—2006年度之间，预计由一般预算基金和地方财产税收入为社区公共教育提供的经费开支年均增长率将近6%。将比1999—2000年度10.9%增长率和2000—2001年度8.7%增长率要低些。近两年的支出由于高于法定的最低要求，以致累积高出最低限额要求达23亿美元之多，从而也使得以后各年的支出基数扩大。因此，对于未来支出的预测只能按最低保证水平作为预测的基础。

根据98号教育提案的要求，2001—2002年度的社区公共教育支出至少必须比上年度增加21亿美元，即要增长4.9%。对于社区公共教育支出的预测，基本上是以未来入学人数增长率和通货膨胀率作为预测的底线。

2. 主要预测因素

一般预算基金用于社区公共教育支出的预算安排，基本上要受下列因素的影响：(a) 加州人口增长率；(b) 12年义务教育平均每日在校人数（ADA）；(c) 人均收入；(d) 人均一般预算基金收入；(e) 地方财产税收入等。但根据经济预测，未来预测期间，加州税收收入的年均增长率约为7%。州议会立法分析室对于社区公共教育支出的预测因素变化见表5-5，以供分析参考。

表 5-5　社区公共教育支出每年变化预测　　单位：%

年度	2000—2001	2001—2002	2002—2003	2003—2004	2004—2005	2005—2006
加州人口增长率	1.8	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5
中小学平均每日在校人数增长率	1.5	1.1	0.8	0.5	0.5	0.3
人均个人收入增长率	4.9	7.3	4.9	4.9	5.3	5.2
地方财产税收入增长率	7.4	8.2	7.4	6.9	6.8	6.7
98 号教育提案法定最低保证	8.7	4.9	6.7	5.9	5.8	5.7

3.12 年制义务教育经费安排规划

预测结果认为，2002—2003 年度至 2005—2006 年度用于 12 年义务教育的经费，扣除通货膨胀因素以后的每一学生的人均实际增长率为 2.6%。此外，每年还有 9 亿美元的额外资金可以用来扩大现有支出项目或用于新增支出项目。但如前所述，2001—2002 年度的义务教育经费基本上只能达到 98 号教育提案的法定最低保证，没有任何多余的资金可以扩大现有支出项目或新增支出项目了。

4.12 年制义务教育入学率下降

预计 2001—2002 年度 12 年制义务教育入学率仅比 2000—2001 年度增长 1%，注册入学人数为 590 万。预计今后 9 年期间，入学人数将下降，至 2008—2009 年度将为负增长。在此期间，州政府可以在不提高 12 年制义务教育支出在总预算中的比例情况下即可增加每一学生的人均教育支出水平。

5. 社区学院经费安排规划

根据 98 号教育提案的规划，预计用于加州社区学院（CCC）系统的教育经费年均增长率为 6.1%。这是假定社区学院职业教育支出在社区 14 年公共教育总支出中的比例不变的情况下为前提。

上述增长率已将通货膨胀和入学人数的增长等因素考虑进去了，因此也就不可能有多少剩余经费用于新的支出项目或扩大现有支出项目了。

（三）加州大学（UC）和加州州立大学系统（CSU）

加州的高等教育系统，除了社区学院系统以外，还包括加州大学和加州州立大学系统。

加州大学系统包括八个一般校区、一个卫生科学专业校区和多个专门科研机构，另外还在默赛德（Merced）兴建第 10 个校区。加州大学拥有学士学位、硕士学位和博士学位以及各种专门职业学位的授予权，是加州着重于研究型的大学系统。

加州州立大学有 22 个校区，若干个设于校区外的社会教育中心，并已计划在卡马里奥（Camarillo）增建一个校区。该校拥有学士学位、硕士学位授予权，并且可以与加州大学或其他私立大学联合授予博士学位。

1. 支出预测

根据立法分析室的估计，加州大学和加州州立大学的经常支出（基建支出和债务支出除外），2000—2001 年度为 55 亿美元，2001—2002 年度将增至 57 亿美元，增长率为 3.5%（其增长率相对较低是由于在 2000—2001 年度增加了大量一次性的拨款）。至 2005—2006 年度，他们预计加州大学和加州州立大学的经常支出将增到 71 亿美元，年均增长率在 6%左右。

2. 主要成本因素

对加州大学和加州州立大学增加财政拨款的主要成本因素有二：一是于 2001—2002 年度及其以后各个财政年度期间，两校均可按通货膨胀率和入学人数增长率为“基数”增加其预算拨款。估计在预测期间，年均通货膨胀率在 3.1%左右；至于入学人数增长率，加州州立大学约在 2.5%～3%之间，加州大学的增长幅度则要略微低一些。二是州政府曾经承诺，只要加州州立大学与加州大学根据合作协议，建立良好的合作伙伴关系，除了根据两校人数增长率增加财政拨款以外，一般预算基金每年还将在原来的基数上增加 5%的拨款。唯此项自动增加经费的方案尚未得到州议会的认可。因此，目前的规划数只是部分地考虑了这种增长因素。

3. 加州奖助学金的增长

州议会于 2000 年曾经通过一项扩大加州奖助学金计划的法案。但该项计划对财政所带来的冲击还存在许多不确定的因素。再者，学生及其家庭对于加州奖助学金政策的变化如何反应也还不很清楚。不过，根据加州学生援助委员会的信息，加州奖助学金支出在 2005—2006 年度以前，每年可能高达 10 亿美元。

（四）卫生及社会服务

1. 加州医疗援助计划（Medi-Cal Program）

（1）支出预测

预计一般预算基金 2000—2001 年度的医疗津贴支出（不包括行政管理成本）为 87 亿美元。预计申领人数虽比预算估计数略少，但由此节省的开支并不足以抵销未列入预算的追加成本，这些成本包括洛杉矶县地方较高的住院费及院外诊治费用。

其次，预计在预测期间末期的 2005—2006 年度，一般预算基金用于加州

医疗津贴的支出将达132亿美元，年均增长率达9.7%。预计2001—2002年度的支出增长率最大（11.9%），其原因有二：一是该年度开始施行医疗资助资格的放宽和简化计划；二是实施该项计划的当年，医疗收费亦同时增加。不过，在预测期内的其余年代，年均增长速度将会降低，年均增长率在7.9%左右。

（2）主要预测因素

在医疗援助支出的预测中，有三项因素起重要作用：（a）医疗服务成本。他们预测2000—2001年度接受医疗援助的人均医疗费用将按9%的增长率增加，这一增长率基本上与卫生服务部在2000—2001年度预算中所作的估计一致。但他们也预计医疗援助支出的增长速度以后将会减缓，从2001—2002年度至2002—2003年度将会降至6%，2003—2004年度至2005—2006年度期间将会逐步降至5%左右。不过，对于医疗服务成本的预测也受很多不确定因素的制约。而且每增减一个百分点，对于州财政都会产生很大的影响。（b）参与加州医疗援助项目注册人数的发展趋势。对于参与医疗援助项目人数的预测规划，主要是看其中老人及残疾人所占的比例如何。因为老年人及残疾人通常需要较多的医疗服务和较高的医疗费用。（c）联邦配套资金比例下调。据规划，联邦配套资金比例将从联邦2000财政年度的51.67%下降至2006财政年度的50.29%。这样就会导致一般预算基金累计增支11亿美元。

2. 家庭保健计划（Healthy Families Program）

根据1997年颁布实施的家庭保健方案，联邦和州政府要按2∶1的配套比例提供资金，家庭每月只需缴纳相当低的保险费就可为其小孩选择一个合适的医疗保健方案。

（1）支出预测

估计一般预算基金用于家庭保健计划的支出，2000—2001年度将达1.57亿美元，但在2001—2002年度中，则将增长34%。预计在以后的各个财政年度中，由一般预算基金负担的成本将与人口统计因素和不断增长的医疗服务成本同步变化。预计至2005—2006年度，由一般预算基金负担的成本将达2.70亿美元。

（2）主要预测因素

2001—2002年度一般预算基金支出增长的主要原因在于上一年度病人数量的大量上升。在2001—2002年度中，参与家庭保险计划的人数已达到了预计合格条件的80%左右，预计以后参与的人数增长率就不会这样高了。导致该项成本上升的另一个重要因素则是合法移民加入该项目的人数增加。联邦政府虽为参与该项保健计划的美国公民支付2/3的费用，但于1996年8月22日

以后合法移居美国的移民，其参与者的保健费用则只能由加州一般预算基金独家承担。预计为支助这一类人群的保健支出就会增长59%。

（3）尚未支用的联邦基金

与其他40个州一样，加州在过去三年中并未将家庭保健计划中的联邦基金部分全部用完。拟议中的国会议案可能允许各州保留其尚未用完的资金中的一部分。

3. 加州就业服务和生活补助支出预测（Cal WORKs）

加州就业服务和生活补助计划的宗旨是，既要对负有抚养子女责任的贫困家庭提供现金补助，又要为其提供就业服务。

（1）支出预测

2000—2001年度一般预算基金用于贫困家庭的生活补助支出为21亿美元，较上年度增长2.9%。预计至2004—2005年度期间，一般预算基金用于此项的支出增长率基本上不会有很大的变化。但预期至2005—2006年度将会增长13%，生活补助支出额将达24亿美元。

（2）主要预测因素

从长期的观点来看，加州对负有抚养子女责任的贫困家庭提供就业服务和生活补助的支出规划要受到一系列因素的影响。其中包括：受领人数的变化、联邦要求尽力支持的程度、对各县就业服务绩效提供奖励支出的斟酌数额、时间限制的影响以及贫困家庭临时援助定额补助计划的再审定等多项因素。

（3）申领生活补助人数的趋势预测

在20世纪90年代初期，申领生活补助的人数曾一度迅速增长，在1994—1995年度的高峰期，加州申领生活补助的人数多达921 000人。自那时以来，申领人数已经下降了37%。1999—2000年度申领人数下降了10%；而且预期于2000—2001年度将下降8%；2001—2002年度将下降7%；2002—2003年度将下降3%；2003—2004年度和2004—2005两年度将分别下降2%，但预期2005—2006年度将增长2%。

以上这些预测都是根据申领人数、出生率、补助标准以及失业率等因素的趋势分析而作出来的。

4. 补充保障收入与州政府补充计划（SSI/SSP）

该计划是向符合法定条件的老年人及盲人或残疾人提供现金补助。补充保障收入部分由联邦政府提供资金，州政府补充计划则由加州州政府提供资金。

（1）支出预测

2000—2001年度州财政一般预算基金用于州政府补充计划（SSP）的支出预计为26亿美元左右，较上年度增长4.6%。2001—2002年度则预计增长

6.1%，提高支出总额至 28 亿美元。根据立法分析室的规划，从 2002—2003 年度至 2005—2006 年度期间，一般预算基金用于补充计划的支出，年均增长率将要增至 6.7%，使支出总额最终达到 36 亿美元。

（2）主要预测因素

预测补充保障收入与州政府补充计划（SSI/SSP）支出增长的主要因素有二：一是申领人数的增长；二是法定物价补贴（COLA）。

（3）申领人数趋势及规划

在 20 世纪 80 年代末期至 90 年代初期，申领现金补助的人数曾迅速增长，而且在增长的申领人数中，多数都是残疾人。在 20 世纪 90 年代的中晚期，申领人数的增长速度基本上很平稳，至 1997—1998 年度，增长率实际上已开始下降了。当然，其中部分原因也是由于联邦政府对申领人的资格条件实行了更多的限制所致。但自 1996 年 3 月以来，申领人数又开始上升了。从长期的角度进行预测，申领人数中的老年人部分仍是主要考量因素。换言之，就是要反映 65 岁以上老年人口的增长情况。至于残疾人，其申领人数的增长率则指望能与过去年代相近。总之，预期申领人数的年均增长率将会从 2001—2002 年度的 2.4%逐渐增至 2005—2006 年度的 2.7%左右。

5. 疗养院内辅助服务

该项目是向那些在生活上不能自理而且符合法定条件的老年人、盲人及残疾人提供各种服务。

（1）支出预测

2000—2001 年度一般预算基金用于疗养院内辅助服务项目的支出预定为 7.86 亿美元，较上年度增长 24%。预期至 2001—2002 年度，该项支出将再增长 6%，其支出总额将增至 8.3 亿美元。至于在以后的四个财政年度中，该项支出的年均增长率预期约为 15%，其支出总额将增至 15 亿美元。

（2）主要预测因素

预期需要资助人数的年均增长率为 5.5%，为每一服务对象每月提供的服务时数，年均增长率为 2 个百分点。此外，州政府根据新的法律授权，带头提高某些公办疗养院辅助服务人员的工资和医疗福利，从而导致该项服务成本在以后的五年中要增加很多。预计此一新颁法律与旧法相比，每年将使州政府就该项目支出增支 7.5%。

（五）司法及刑事审判支出预测

加州的主要司法及刑事审判支出项目包括以下两个部门的六大机构：一是属于行政部门的加州监禁改造部、青少年犯罪管理部、司法部和刑事审判规划

办公室；二是属于司法部门的地方初审法院和加州上诉法院。但其中数额最大的支出项目是加州监禁改造部的部门预算支出项目。在此，仅着重就监禁改造部的支出预测加以简介如下。

1. 支出预测

1999—2000 年度至 2001—2002 年度期间，预期一般预算基金将为该部增列经费 2.98 亿美元，预期 2001—2002 年度该部经常性支出将达 43 亿美元，预期至 2005—2006 年度，该部经常性支出则将达 51 亿美元。所有增加的经费主要是用于职工薪资福利的调整，并不包括基建支出和债务支出。

自 20 世纪 80 年代初期以来，该部增长的支出，大部分都是用于成人罪犯的监禁改造。预计 2000—2001 年度至 2005—2006 年度期间，该部的支出平均约占一般预算基金支出总额的 5.4%，年均增长率约为 4.3%。

2. 主要预测因素

一般预算基金用于监禁改造的支出持续增加，也就意味着加州监狱收监人口的持续增长。根据立法分析室的预测，至 2006 年 6 月止，加州收监人口将达 176 000 人。这就表明，未来六年间，收监人口将比现在还要增加 13 000 人，年均增长率为 8%。

另外，影响加州收监人口增减预测的重要因素之一是由加州全体选民先后通过的三项法律提案。其中，两项法律提案会促使收监人口的上升，一项法律提案则会促使收监人口的下降。可能促使收监人口上升的两项法律提案：一是于 1994 年 3 月颁布的“只要有三次暴力犯罪行为，就要判处 25 年以上的长期徒刑或终身监禁”的法律（The“Three Strikes and You’re Out”Law）；二是 2000 年 3 月 7 日颁布的“团伙暴力及青少年犯罪预防法”（The Gang Violence and Juvenile Crime Prevention Act），加重街头犯罪团伙的刑罚。这两项法律都是根据再犯重罚原则制定的，其目的就是要加强打击暴力犯罪活动。另一项可能促使收监人口下降的法律提案是于 2000 年 11 月 7 日颁布的“吸毒及犯罪预防法”（The Substance Abuse and Crime Prevention Act）。该法的特点是，只将暴力的吸毒犯罪分子置于缓刑或察看之列，而且只要求实行强制戒毒治疗，并不将其判处入狱。如此一来，势必大大降低收监人口的增长率。

（六）其他支出项目

1. 车辆牌照费返还

车辆牌照费原属县、市地方政府的重要财源之一。但自 1999 年经州议会通过对车辆牌照费实行加速累计减征的法案以后，州财政一般预算基金则要对地方政府因减征而损失的财政收入予以等额填补或返还。车辆牌照费的费率原

为车辆净值的 2%。但自 1999 年起，首期减征 25%，2000 年则减征 35%，2001 年及以后各年则将逐步减征直至 67.5% 为止。结果将使费率降至 0.65%。为此，州财政则要等额补偿地方政府的收入损失。预计 2000—2001 年度的补偿款将达 25 亿美元，2001—2002 年度将超过 36 亿美元。

2. 偿债基金

（1）债务支付

预计一般预算基金的债务负担将从 1999—2000 年度的 25 亿美元，增至 2005—2006 年度的 35 亿美元，而且预期在 2000—2001 年度至 2005—2006 年度期间，平均每年都要发行大约 25 亿美元的债券。其中，租赁—支付债券发行额将占债券发行总额的 20%左右。

（2）负债率

加州州财政的负债率（即债务支付占一般预算基金收入的百分比），曾从 1990—1991 年度的 2.5%上升至 1994—1995 年度的 5.1%。但近年来，一般预算基金的收入增长速度一直高于债务的增长速度，因此，自 1994—1995 年度以后，负债率则逐步下降，至 2000—2001 年度，负债率为 3.6%。根据预测期内债券发行的情况，预计直至 2002—2003 年度，负债率仍将维持现在的水平不变，但预期以后将逐渐下降。

四、互联网的发展对加州税收政策的影响

近年来，互联网的快速发展使得企业、个人相互之间的通信与交往方式发生了重大的变化。随着互联网在全社会的推广和发展，这种变化还将继续加快其发展的步伐。事实上，互联网的发展业已导致下述变化：

一是改变商品与服务的交换方式。以前由电话、邮件或直接面对面的交换方式发展到现在可以直接通过计算机和电信设施来实现了。例如，消费者只要通过销售商的网页，就可在互联网上购买衣物或进行交易。企业间的交易也可通过互联网进行。

二是交换的商品形式亦已发生了变化。互联网技术已使某些商品由原来的有形形态变成了无形的数码形态，诸如图书、电影和音乐唱片等。

三是通信方式亦发生了变化。电话、电视、电台以及无线电通信等原是单独的、不同的技术，但互联网及其相关的技术却使这些不同的技术得到统一。因此，它们不再是相互孤立的。例如，目前可以通过电话线及有线电视线路接入互联网，而且很快将通过无线电技术而加以普及。反过来，亦如电台传播一样，电话服务亦可通过互联网进行。

上述变化，将对政府的所有公共政策产生重要影响，其中包括经济增长与劳动生产率、信息安全与个人隐私、产业结构与企业经营方式等各个领域。在此，仅就互联网的发展对加州税收政策的影响加以论述。

（一）互联网的发展

互联网是一种世界性的计算机网络并使用同一种通信语言的联结设施。这种通信语言提供一种共同的接口，使不同的计算机系统相互联结。单个计算机通过组合线路（电话、局域网或光缆）或无线技术联结到互联网服务提供者（ISP），诸如美国在线等。反之，互联网服务提供者又再联结到互联网主干线。所谓主干线，实是一个大容量、高速度的长途通信网络。为数不多的互联的计算机通过联结互联网中的其他计算机可以进入世界范围的网站而提供服务。

1. 早期的发展

互联网的发展始于20世纪60年代早期。它原是美国国防部的一个项目，其目的在于开发一个与计算机相关联的以联结政府机构、大学研究机构以及国防高新技术承包人的网络。然而它的发展后来却扩展到原来参与的机构之外，进而包括更多的行业与政府部门，以及商业和不以盈利为目的的个人用户。至20世纪90年代，大部分互联网系统转而进入私人的行业领域之中。

2. 互联网与电子商务活动概况

20世纪90年代，关于互联网用户与电子商务活动的官方资料很少，因此，互联网活动的准确总量并不清楚。但毫无疑问，互联网活动与电子商务正在广泛而迅速地扩展。据报道，全球互联网用户截至2000年估计在3亿左右，比1993年估计的300余万多出许多。

在美国，互联网用户已从1993年的100余万增至1999年的8 000余万。美国的互联网渗透率已达50%以上，是世界各国中使用互联网人数比例最大的国家。

同样，电子商务也得到快速发展。在美国，平均每年企业与企业相互之间的电子商务交易额估计已经达到1.3兆美元，至2003年将达到2兆美元，将比1999年的1 000亿～1 500亿美元有大幅增长。通过互联网的企业对个人客户的交易额在1998年估计不足100亿美元，但估计1999年已达到200亿美元，预计至2003年，零售电子商务将达到1 000亿～2 000亿美元之间。

即使不考虑其具体交易数量，互联网与电子商务活动的发展也是有目共睹的。随着新技术的不断发展和应用，将来还会按此趋势继续发展下去。

（二）税收政策与互联网概述

互联网技术的飞速发展对州及地方税收带来了很多的问题。因互联网而引

起的税收公平问题和税收损失问题已经成为全国与各州的争论课题。然而这些问题迄今并未得到解决。下面就与此有关的主要税种加以分析。

1. 销售及使用税问题

（1）远程销售的税务处理

远程销售的税务处理曾在税收政策的讨论中引起极大的关注。原因是外州对本州的远程销售很可能没有支付销售与使用税。之所以会发生这种情况，是因为互联网技术使得企业能够从事“远程”（跨州）商业活动。因此，加州很难要求位于外州的企业对在互联网上向加州居民进行的销售活动征收销售及使用税。其结果是，在多数情况下，对于销售给加州居民的外来商品都没有征税，而且在其他征收销售税的 44 个州中也存在类似情况。州与地方政府都已认识到，随着互联网的发展和“远程”销售的增加，销售及使用税的税基势必不断地受到侵蚀。

（2）互联网销售的规模

美国的电子商务活动估计已经占到全世界互联网销售额的 3/4～4/5。但似乎还没有足够的证据表明目前的互联网销售额已在全国零售额中占有很大的比重，很多调查研究的结果也确认这一结论。因此，这类“远程”销售目前尚不足以对州和地方的销售及使用税收入构成重大的损害。然而互联网与电子商务在更大的范围内继续快速扩展，其未来的影响则是不可忽视的。

随着互联网活动的迅速发展和州及地方政府对销售及使用税收入的依赖程度加深，此一问题对财政收入的影响已经引起加州及其他各州政府官员的关注和重视。有资料显示，许多州的财政收入在很大程度上都仰赖于销售及使用税收入。如前所述，互联网的兴起，不仅可能导致州及地方政府的税收损失，而且还使远程销售者与传统的商业活动之间存在着税负不公平的状况。由于存在这种税收差异，有的企业相对于其他企业而言，可以获得不公平竞争的优势，有的消费者可获得与税收有关的价格折让而其他消费者却得不到这种好处。

（3）有形产品转化为无形产品

互联网的另一项影响是能使某些产品不再属于某些税种的课税范围。例如，加州与其他很多征收销售税的州一样，只对有形产品征收销售及使用税。但互联网却很容易使某些商品（如音乐、图书、电影等）转化成无形的形态。而按照这些州的现行规定，无形产品是不征收销售及使用税的。

上述影响销售及使用税税基的各种因素业已引起社会广泛的关注。事实上，在消费者的支出中，免税服务的消费大幅增长，已经使该税税基受到严重影响。加州州政府与地方政府对销售及使用税的依赖程度使得这一问题更为重要。由于对远程销售与传统的商业及其客户的税务处理不同，税收的不公平性

也显然存在。

2. 远程通信税的问题

上面讨论的是使用互联网进行销售而引起的税务处理问题，而这里所要谈的则是互联网通信活动本身的税务处理问题。在加州，目前还不存在互联网的使用税（Internet Access Tax）。然而，这一问题过去已由加州的一些地方机构提出，并且在其他一些州已采用了某些形式来征收这项税种，还有一些州正在考虑征收互联网使用税的问题。

除了互联网使用税以外，还在考虑对电话、电缆技术活动实行征税的问题，以便与其他类似通信活动达到一致。

3. 公司所得税问题

互联网之所以对公司所得税也产生影响，是因为大部分跨州公司与跨国公司的所得是按地域来分配和计算的。在加州，分配比例是按该公司在加州的财产价值、就业水平、销售量来确定的。对于销售这一部分来说，由互联网所引起的问题是怎样核算归属于各州的销售额及该公司在各州取得的所得额。此外，互联网活动也引起与公司所得税有关的"实际联系"规范问题。

4. 税务问题现状

上述与互联网相关的税务问题迄今尚未得到解决。事实上，无论是全国范围内还是在州这一级内，对这一问题都还存在不同意见。在达成一致以前，暂时决定不采取任何征税措施。而要达成一致意见，人们普遍认为应该综合考虑以下问题：(a) 互联网给州及地方政府的财政问题所带来的影响；(b) 税收的不公平、不一致以及复杂化问题；(c) 对以互联网为基础的经济部门的健康成长可能产生压制。

为了有助于解决上述问题，加州已经成立了几个咨询机构。其中最著名的团体有联邦电子商务咨询委员会（Advisory Commission on Electronic Commerce）、全国税收协会（National Tax Association）、电子商务咨询理事会（Electronic Commerce Advisory Council）。合作单位计有硅谷网络与经济合作和发展组织等。

5. 互联网的免税问题

(1) 联邦互联网免税法案（The Federal Internet Tax Freedom Act）

该法案于 1998 年 10 月 21 日由总统签署成为法律。该法规定州及地方政府在三年以内不得对互联网业征税，但 1998 年 10 月以前已经开始征税者除外。该法也禁止对互联网活动实行"多重"征税和"歧视性"征税。

根据联邦互联网免税法案成立的联邦电子商务咨询委员会，负责专门研究互联网的税收政策问题，并就电子商务应否征税以及应以何种合适方式征税等

问题向国会提出报告。该咨询委员会（ACEC）由三个联邦机构、八个州和地方政府的代表以及八个来自电子商务、长途通信业、地方零售企业和消费者组织的代表组成。至2000年4月，该委员会已就与税收有关的多种问题向国会提交了报告。

（2）加州的互联网免税法案（The California ITFA）在联邦通过互联网免税法案之前，加州即已通过了自己的互联网免税法案，并于1998年8月24日由州长威尔逊签署成为法律。该法规定在三年以内不得对互联网业征收新税或歧视性的税收，其中包括互联网进入或在线计算机服务的征税或歧视性征税。所谓歧视性征税，是指可以导致对在线计算机服务或互联网进入的税率高于其他行业的征税，或者导致只对在线计算机服务或互联网进入的征税。加州的免税案并不排斥一致性的、非歧视性的新税收方案或业已存在的税收方案的实施。因此，在该法案付诸实施以后，政府仍然可以征收销售及使用税、公共设施使用税（如基础有线电视与电话、蜂窝电话服务，即使其线路是用来进入互联网线路也仍然征税）或现行法律允许的特许税。加州的互联网免税法案还准许加州的县与市继续征收企业执照税，准许州一级征收长途通信税。

（三）销售及使用税问题的进一步探讨

如前所述，目前讨论最多的、与互联网关系最密切的就是加州的销售及使用税问题。其中，第一是税收的公平问题，第二是销售及使用税的潜在税收损失问题，另一个则是税收征管问题。在此将就上述问题及其政策作进一步的探讨。

1. 销售及使用税的背景分析

（1）销售及使用税的重要性

该税种是加州州政府最重要的财源之一。以1999—2000年度为例，估计通过销售及使用税的征收可获得近320亿美元的财政收入，其中包括州政府的244亿美元（一般预算基金加上特别预算基金）和地方政府的77亿美元。它是州政府的第二大财源，占预算基金总收入的1/3左右。该税对地方政府亦很重要。从全州情况来看，占城镇税收收入的1/3左右，同时，也是县一级某些支出项目（如刑事审判、公共交通以及特定卫生支出项目）的重要资金来源。

（2）税基与税率

a. 课税基础。加州的销售及使用税是以向最终购买者出售有形动产的零售价格为课税基础的（依法获得免税权者除外）。它不适用于房地产或无形动产。一般不直接对服务征收销售及使用税，但可能因其价值计入其参与制造的

有形产品最终价值之中而被间接征税。销售及使用税一般是在交易发生时征收。

b. 税率。州的销售及使用税税率与地方的销售及使用税税率不同。二者的基础联合税率平均为7.25%。其中，州的平均税率为6%，地方的平均税率为1.25%。此外，地方还可加征不超过1.5%的附加税。在州级税中，5%属于一般预算基金，其余1%指定拨给专款专用的地方公共安全基金及地方税收基金，分别各为0.5%。

c. 销售税与使用税的区别。销售及使用税由两部分组成：一部分为销售税，适用于在加州购买并准备在加州消费的物品；相反，与之相对应的使用税则适用于在加州以外的地方购买但在加州使用的物品。两种税的共同点在于都是对在加州使用的物品销售征税，并且税率相同。但这种税收在向地方政府分配中的份额不尽相同，特别是与互联网有关的行政管理和征税问题上大不相同。

d. 税收收入趋势。近年以来，销售及使用税的征收情况表现甚好。例如，在1999年，应税销售额增长了8%以上，充分反映加州的经济表现良好和消费者的消费支出及企业的投资支出增长强劲。但在20世纪80年代，销售及使用税收入并未与经济发展同步增长。据分析，发生这种情况的主要原因：一是免税的服务消费支出增长；二是住房建筑活动的下降；三是外州销售者对本州销售物品的增加；四是某些商品由应税的有形产品向免税的无形产品转化等。尽管销售及使用税的收入仍然继续增长，但其税基的进一步受到侵蚀却不容忽视。特别是与互联网相关的活动所构成的税基侵蚀已成为州及地方政府十分关注的问题。

2. 互联网和电子商务给销售及使用税带来的主要问题

（1）税收的不公平问题

目前，加州一般只对加州境内销售者的销售征收销售及使用税。这就意味着在许多情况下，通过互联网或其他远程销售方式购买的有形物品，诸如书籍、服装等，将不需支付销售及使用税。但同样的商品交易，如果是通过传统的商业方式在加州进行，销售者则须向购买者收取税款。这种不同的税务处理方式仅仅是因为交易方式的不同，就带来了税收不公平的问题。况且对于低收入家庭而言，往往很少进入互联网购物，那么，相对而言，势必加重低收入家庭的销售及使用税负担。随着互联网的进一步发展，这种不公平的问题将会日趋严重。

（2）潜在的税基侵蚀

互联网活动对销售及使用税税基的侵蚀主要体现在两个方面：一是远程销

售；二是将有有形商品转化为无形商品的形式。

a. 远程销售（Remote Sales）

电子商务销售业务量目前还没有准确的统计数据，更不用说由此损失的税收数量。税收损失难于估计的原因有二：一是对当前的互联网与电子商务业务总量缺乏详细的数据；二是不是所有这类活动都会导致销售及使用税税收的损失。但据有关资料表示，当前加州的零售电子商务每年约达数十亿美元的水平。

估计远程销售所引起的销售及使用税税收损失时，对于下列因素应该加以考虑：①免税消费品的销售；②当前不用支付销售及使用税的替换目录销售物品及电话销售物品；③在加州有实际联系而其销售已经征收销售及使用税者。据估计，经过上述调整，当前加州每年销售及使用税损失约在 1 000 万至 2 亿美元之间。这一数字还不包括没有注册的企业销售所带来的税收损失，也不包括远程销售上没有征收的销售及使用税。值得注意的是，由于互联网和电子商务活动还在不断变化，所以对税收收入的影响还只是粗略估计而已。

在这一领域，令人关注的还不是当前的税收损失有多大，关键是应该考虑随着互联网和电子商务活动的发展，在未来的三至五年，税收损失数量可能会大大提高。据估计，至 2003 年，这样的税收损失可能达到数个亿的水平，占加州销售及使用税收入的 2%～4%。

b. 有形商品的转化

互联网技术的一个重要而独特的特点在于它可以将大量的信息由实物形态转化为数码形态。其结果是，任何以信息为基础的产品都可以通过互联网销售、转移或转化。将这些物品变成“纯信息”或将其“数码化”的过程，将使得这些物品从有形的形态（一般应征收销售及使用税）变成无形的形态（不征税）。这种情况在州际销售与州内销售中都时有发生。

将商品转化为纯信息形式的过程早已存在。以前采用的长途通信技术也可用来将信息从实物形态转化为数码形态。无线电传真就可以用来传送或销售特定种类的信息，诸如文字报告或译文等。但互联网技术的发展和不断改善，包括数量与品种以及复杂性的改变，产生了大规模的转化。这种例子包括数码化音乐、计算机软件、图像产品、书籍、电影和数据库等。

上述问题所导致的税收损失目前是难以估量的。尽管目前相对于销售及使用税的税基而言，其数量还很小，但随着将信息向数码化转化的技术变得更加成熟和更加广泛地使用，将来的税收损失将对销售及使用税产生重大的影响。这种变化也将引起税务管理方面的问题和怎样运用销售及使用税取得财政收入的问题，因为这时有形商品和无形商品之间的界线变得越来越模糊，无形商品的最终销售对象不得而知和不可能得知。

（3）销售及使用税的征收问题

互联网和电子商务所带来的税收征收问题，既涉及有关使用税的实际联系问题，也涉及销售及使用税的行政管理和法律障碍问题。由于存在着有形商品向无形商品的转换问题，如果不改变现行销售及使用税的税基，也就无法解决因互联网的发展所带来的税收征管问题。

a. 实际联系的概念（Concept of Nexus）。简单地说，实际联系是指事物之间的联系程度。就加州税收而言，它是指在州政府具有向该纳税人行使征税权力之前业已形成的州政府与纳税人之间所必要的相互联系或联系程度。就加州而言，在州政府能够要求销售者征收销售及使用税中的使用税之前，就要确定州政府与该销售者之间的实际联系。州政府虽然通常将其实际联系规定于法律条文之中，但这种以征税为目的的实际联系仍要受到司法的审核以确定其实际联系的规定是否符合宪法的精神。特别是如果违反美国宪法的法定程序条款或商业条款，法院可能要推翻规定这种实际联系的法规。

b. 州外远程销售的实际联系法则。在互联网和电子商务出现以前，就已有包括加州税收实际联系在内的法律问题。特别是目录定购和电话定购两种销售方式都导致关于销售及使用税实际联系的问题，而这类销售活动所引起的实际联系问题实与现今的互联网销售活动所引起的实际联系问题相同或相似。因为上述这些销售活动都可归类为远程销售，即物品的销售者在加州之外，而其购买者或所购物品的使用者却在加州之内。加州是否能够要求企业对互联网销售征收销售及使用税，实可根据以前高等法院处理非互联网远程销售的案例而定。

根据一般规则，加州不能要求不经常出现在本州的外州销售者代征销售及使用税。而且很多互联网销售者也并不存在于本州之内。其结果是，加州就不能要求这类零售商代征销售及使用税。于是，很多州曾经考虑并继续试图扩大实际联系的定义，以便于使更多的公司和交易符合“物质存在”标准。然而，当前的关键因素是，缺乏国会的立法行动，加州就不可能要求外州一方的许多互联网销售者代征销售及使用税中的使用税部分。

c. 是否仍须支付销售及使用税的问题。加州的法律规定，远程销售应税物品的购买者本人具有缴纳使用税的义务。然而，事实上，根据财政统筹委员会（BOE）的报告，只有在以下两种情况下，州外销售的加州购买者才会缴纳销售及使用税：一是由纳税人购买的物品来自于登记有案的销售商，而且该销售商的交易记录又要在其正常审计活动中受到加州财政统筹委员会的审核；二是在州外购买的物品，依法必须在加州申请注册登记者，诸如汽车、卡车、船舶等。否则，除非那些个人或企业自愿申报，一般是不会去纳税的。而且根据财政统筹委员会的报告，基本上无一自愿申报者。

3. 值得考虑的几点因应措施

对上述由于互联网和电子商务对销售及使用税所引起的问题，究竟应该如何处理，实在很难简单地加以回答。但在考虑这一问题时，立法部门应坚持下述税收政策准则，即：税收效率原则、税收中性原则、税收公平原则、税收充分原则、征管成本最低原则和可行性原则。

（1）问题的焦点

销售及使用税因互联网的发展而引发的主要问题，在理论上并不新奇，实际上仍具有一定的普遍性。只是由于互联网的发展而使这些问题显得更加突出和严重而已。重要的是，州议会究竟应该如何决定在多大的范围内来处理这一问题。立法分析室认为，可供选择的处理方案有以下几种：

a. 不采取任何行动，完全按现行销售及使用税制度操作。

b. 与上述思路相反，州政府可以决定退回原点，利用这一机会就整个销售及使用税制度进行全面审查，其中包括由服务及其他无形商品所引起的各种问题，借以扩大销售及使用税的税基，降低其税率，考虑其收入在地方的分配情况，或者采用税基更广的消费税或生产性增值税来取代现行的销售及使用税。

c. 可以选择折中的办法，即以现行销售及使用税制度为基础，尽量使互联网所导致的税务问题更加公平合理些。

（2）分步实施的建议

立法分析室认为，在当前以及不久的将来，最好是采取谨慎的态度实行逐步补救的办法。因为目前估计的销售及使用税税收损失还没有严重到应该立即采取补救措施的程度。并且在现行制度框架下，也不可能在短期内就能将税收的公平问题加以解决。但为了使人们认识到税收的不公平问题、税基的侵蚀问题以及潜在的税收损失问题的日益严重性，州政府应该及早考虑寻求并评估能使销售及使用税制度更加公平有效的实施办法。对加州而言，目前有两种选择：一是根据加州的特殊需要单独采取改革行动；二是与他州合作进行改革行动。为此，建议州议会应考虑对销售及使用税进行全面评估，重点是要考虑其长期的可行性。

（3）加州单独采取改革行动

立法分析室认为，由加州单方面采取行动来解决与互联网有关的税收问题，其能力是很有限的。这种单方面的行动，要么不能完全解决互联网发展所带来的问题，要么可能带来新的、更加严重的问题。

（4）与他州合作进行改革行动

从长期角度，由多个州合作进行改革行动，看来是最可行和最合适的办法。重点应考虑设计并实行一种更为简化、统一的销售及使用税制度。这一制

度应该包含以下内容：(a) 统一各州税率或者尽量减少不同税率的数量；(b) 对产品或应税物品的定义应更加标准化；(c) 税收的计算和征收程序应更加简化和标准化；(d) 对小额销售者实行免税。其主要目标应当是在实现税收中立的同时，减少各州销售及使用税的差异和销售者依法纳税的额外负担。

鉴于加州过去在公司所得税和燃油税方面有过寻求跨州合作的成功经历，立法分析室特建议州议会考虑这些措施的可行性以及其他跨州合作的方法。

4. 与长途通信有关的税收问题

涉及长途通信税、特许费及公用设施使用税等与互联网有关的税收政策问题，是由于技术变化和行业竞争结构发生变化所引发的结果。长途通信系统的一些特点引起两个与互联网长途通信税收政策有关的重要问题：一是如何考虑公平而又在技术上中性地对待纳税人的问题；二是如何考虑地方政府及州政府特定项目的潜在收入问题。

对于长途通信活动课征的很多税费是以该行业的原始形态为基础加以设置的。但因技术和竞争格局都已发生了变化，以致这一行业的形态也发生了变化。然而适用的税收体制仍是旧的，没有随着技术和竞争格局的变化而改变。从技术的角度看，尽管长途通信（电话、电视、无线电和互联网）的基本方式在许多方面还存在差别，但已有混合一体的发展趋势。这种发展趋势使得现行的税收体制对不同的通信媒介难以从经济性质上加以区分，从而导致税收的低效率和税收的不公平等问题的发生。

(1) 现行长途通信税

在加州，当前有几种适用于互联网的税费制度（直接或间接）。一是比例课征制；二是毛收入制。其中包括：(a) 州对电话服务征收的附加费；(b) 地方对电话和光缆征收的使用税；(c) 地方对有线服务征收的特许费；(d) 联邦征收的各种税费。尽管有一些州征收互联网使用税，但加州却仍不允许州及地方政府征收这项税收。

(2) 当前的基本问题

a. 税制上的公平性和技术上的中立性问题。(a) 长途通信行业已经发生了明显变化的问题。技术与市场结构的变化使得运用不同手段和方式的活动趋向统一，但对其税收的处理方式却不相同。例如，长途通信的变化使得传统的电话与以互联网为基础的通信（声音和文字）之间的界线变得模糊，从而也引起了税收的公平性和中立性问题的发生。使用电话服务进行的声音传送要直接征收长途通信费，但通过互联网进行声音传送或文字传输却不直接收费。而对无线光缆则既不征收地方税费，也不征收州级的长途通信附加税费。(b) 当前的税制是否还有意义的问题。电讯服务市场日益增长的竞争机制使得现行税制

的许多方面失去其公平性，在长途通信上表现尤为突出。对使用电话方式进入的互联网活动要求征收某些税费；但若使用光缆，税制就发生了改变，如果使用无线的互联网联结，即使所进行的活动内容完全相同，然而却采用了不同的税制。由于行业竞争结构的变化和技术协同性能的提高，公用设施使用税、特许费领域也存在税负是否公正和公平的问题。(c) 该行业是否过度征税或征税不足的问题。除了上面所讲的税收公平问题以外，长途通信的变化还引起了另一个更基本的问题，即对该类服务的征税相对于其他服务是否过高，是否出现了不统一的税费。尽管该问题已经超出了这一研究报告的范围，但要在这里提出的一个基本问题是，现行的长途通信税、公用事业设施使用税和特许费等制度是否需要修改？如果需要修改，又应该如何修改？如果不同的技术之间存在不同的税收制度，则会导致行业活动向低税负的领域转移，而不会考虑最有效和最合适的方式。

b. 潜在的税收收入问题。(a) 税收的收入损失可能有限。如果长途通信活动转移至那些不需缴纳税费的领域（如互联网），那么，技术和市场结构的变化就可能导致部分收入损失。一般来说，收入的损失可能小于对销售及使用税的影响。同样，公用事业设施使用税和特许费对于财政收入的影响也没有对销售及使用税的影响大。虽然对不同技术采用不同的税制会引起税费收入损失，但从短中期来看，其对财政收入的影响也是相当小的。(b) 地方政府的担忧是否应该加以考虑的问题。从长期来看，潜在的财政收入损失可能是地方政府担忧的一个问题。尽管公用设施使用税和特许费收入只是地方财政收入的一个很小部分，但对某些地方政府而言，则可能是一个重要的收入来源。

(3) 政策选择

为了解决上述问题，加州可以有两种选择：一是维持现行的税收政策，重点放在“打补丁”的方式上，使其较为公正；二是采用直接的行动解决一些深层次的问题，重建税制。第二种方式需要对现行的长途通信税制进行全面的评估。

(4) 分步实施的建议

最好像对待销售及使用税的方式一样，对这一问题的处理也宜分步进行较妥。从近期来看，互联网活动所导致的税收损失并不严重，所导致的税收不公平问题也不可能有任何快速的方式加以解决。但从长期角度，税制改革的总体目标应当是考察税收体系的合理性与对不同行业处理的公平性。作为改革过程的一部分，也应仔细考虑这种变化对地方财政状况的影响。

(四) 公司所得税问题

互联网活动对银行及公司税（BCT）的影响主要表现在以下两个方面：一

是实际联系的确定问题；二是跨州与跨国公司的所得分配问题。这两个问题主要是可能会对加州银行及公司税的税基产生影响。

1. 实际联系的确定（Determination of Nexus）

为课征银行及公司税而确定应税所得的实际联系，要比确定应税销售商品的实际联系困难得多。互联网的发展更加剧了这种实际联系的确定难度。然而关键因素是，互联网的发展使得跨州或跨国公司企业比过去更容易在避免实际联系的情况下在加州进行商业活动。因为它可以通过远程的方式进行这种商业活动的同时，尽量减少与加州的实际联系。这种情况就可能影响州政府对公司企业所得税的征收。

2. 所得的分配（Apportionment of Income）

公司所得的分配问题涉及跨州公司或跨国公司的总收入中有多大的比例应该纳入加州银行及公司税的课征范围。属于加州的所得分配主要是取决于该公司在加州的营业收入比例。确定其收入比例的主要因素有三项：一是该公司在加州的财产比例；二是该公司在加州的工资支出比例；三是该公司在加州的销售额比例。换言之，即根据该公司在加州的商业活动占该公司全部商业活动的比重来确定。根据目的地原则，向加州的企业和个人销售的有形商品被视为加州的销售额。

对加州的购买者销售的无形商品（如数码形式的商品），只有当加州是其直接生产成本的所在地时才被视为是加州的销售而对之课税。根据这一原则，并不会使企业产生任何属于加州的应税所得。因为互联网可能导致无形商品的销售比有形商品的增长更快，从而会导致在加州的应税收入相应地减少。

（五）结论

互联网和电子商务的发展已经引起了一系列的税收问题，其中包括税收征管问题、税收公平问题以及潜在的税收流失问题等。而且到目前为止，还没有一个简单易行的解决方案，围绕这些问题还存在许多争论。此外，互联网本身还处在进一步的发展过程之中，所以解决问题的方案也会更为复杂。因此有人认为，目前最好的办法就是采取等着瞧的观望态度。不过，随着互联网和电子商务活动的不断扩大和普及，其对税收的影响势必不断加剧，如何适应这种新的形势变化，及时加强税制的研究和改革，实为立法部门和行政当局不可忽视的一项课题。

第六章　借鉴和启示

各个国家和地区，不论其自然条件、历史文化以及经济发展水平等各个方面有如何的不同，不论其社会、经济、政治制度有如何的差异，但如何使其上层建筑适应其经济基础的变化，如何使其生产关系适应其生产力向前发展这一社会发展基本规律却是共通的。

美国虽然是一个以生产资料私有制为主体的资本主义市场经济国家，但自20世纪30年代发生经济大危机之后，各级政府当局都开始认识到，必须积极推行公共财政改革，扩充以政府为主体的公共部门经济的规模，充分发挥政府的财政职能作用，实行收入再分配，加大政府对市场经济活动的宏观调控力度，努力弥补市场机制的缺陷，方能维护国民经济的持续、健康、稳定发展。

俗话说："他山之石，可以攻玉。"值此我国推行并努力完善社会主义市场经济体制之际，如何进一步加速财政改革、推动经济发展、维护社会稳定，业已成为我国各级政府的基本施政方针。通过对上述加州州政府2000—2001年度财政收支分配活动的综合分析，我认为，至少有以下十个方面的特点对我们的改革、发展和稳定方针具有一定的借鉴和启示意义。

一、各级政府的事权和财权划分比较明确

明确各级政府的事权和财权是明确各级政府财政责任的基础，也是推动各级政府实行分工和协作、提高行政效率的前提。

（一）事权的划分

各级政府依法承担的职能就是各级政府的事权。根据美国宪法的规定以及各级政府财政支出的重点来看，美国各级政府的事权划分约略如下：

联邦政府的主要事权是：（1）负责维护国家安全。因此，凡属涉及国家安全事务的国防、外交和退伍军人福利等事项都属于联邦政府的职责范围。（2）负责实行收入再分配。因此，凡属社会保险、收入保障、卫生及医疗照顾、社会服务等事项都要由联邦政府统一规划实施，并且在联邦财政支出中占有很大

的份额。(3) 负责维护国民经济持续、稳定发展。因此，要求联邦政府运用其财政政策和货币政策从全局角度出发，实施宏观调控。(4) 负责对市场经济活动和社会生活实施监管，以保障人民的正当权益，提高社会的公共福利。为实现其目标，联邦政府特根据国会通过的立法精神，曾先后成立了若干具有一定独立性的监管机构，履行其职责。据 1985 年美国政府手册，联邦政府最重要的 12 个监管机构是：(1) 州际商务委员会 (ICC)，1887 年成立，负责监管州际铁路、货运、卡车、客运巴士、内陆水路、海岸航运公司以及运输经纪人的路线、费率和业务经营等事项。(2) 联邦储备委员会 (FRB)，1913 年成立，负责制定并执行信贷及货币政策，监管联邦储备系统的商业银行。(3) 联邦贸易委员会 (FTC)，1914 年成立，负责监管企业竞争，其中包括某些反托拉斯 (反垄断) 法的强制执行以及防止不公平和欺诈的贸易行为等。(4) 食品及药物管理局 (FDA)，1930 年成立，负责进行食品及药物的检测和评估，对食品、食品添加剂和着色剂，以及非处方药品和医疗服务制定安全或功效标准；对某些产品核发上市许可证；对放射卫生学、兽医学以及有毒化学物质的影响等涉及人体健康的领域进行研究等。(5) 联邦通信委员会 (FCC)，1934 年成立，负责对州际及国际无线电、电视、有线电视、电话、电报、卫星通信等进行监管；对美国的无线电台及电视台核发许可证。 (6) 证券交易委员会 (SEC)，1934 年成立，负责监管股票及证券的发行和交易；同时也对投资及控股公司进行监管。(7) 全国劳工关系委员会 (NLRB)，1935 年成立，负责指导并确定工会代表的选举工作；防止及纠正不公平的劳工事件。(8) 平等就业机会委员会 (EEOC)，1964 年成立，负责调查并裁决因雇主、工会及就业各方面所造成的种族歧视控诉案件。(9) 环保署 (EPA)，1970 年成立。负责发布并执行有关空气、水质、固体废物、杀虫剂及有毒物质的污染控制标准。(10) 职业安全及卫生管理局 (OSHA)，1970 年成立，负责为私有工商业制定安全和卫生标准，监督检查是否按照规定标准执行，并对未按标准执行者提出处罚的建议意见。(11) 消费品安全委员会 (CPSC)，1972 年成立，负责制定及强制执行消费品的统一安全标准，并有权撤销具有危险性的产品。(12) 核能监管委员会 (NRC)，1975 年成立，负责对核电厂的建设和运营核发许可证，并对电厂运营的安全方面实施监测。

州政府的主要事权是：(1) 发展教育事业。根据联邦宪法第十条修正案，州政府有设立、支助和监督公立学校的责任。但对社区公立学校的日常事务管理工作，则由州政府授权地方政府负责。不过，州政府在公立学校的重大教育决策上始终处于主导地位。(2) 提供医疗卫生及社会服务。前者的任务是提高国民健康水平，后者则是保障弱势群体的基本生活福利。(3) 维持社会秩序。

(4) 负责交通运输基础设施建设。根据分工原则，州政府负责本州各城市间的公路网络建设；市镇政府负责城镇街道的铺设；联邦政府则为连接各州的州际高速公路建设提供90%以上的资金。(5) 承担本州资源和环境保护以及住宅、社区的规划发展等公益性任务。

县、市、镇等地方政府的主要事权是：(1) 负责地方治安；(2) 负责消防；(3) 负责修建街道；(4) 负责环境卫生；(5) 负责维护公园设施；(6) 负责提供自来水及其他公用事业；(7) 负责管理中、小学义务教育事务等。

(二) 财权的划分

各级政府依法可以取得并支配一定财力的权力是实现各级政府事权的保证。兹将美国各级政府的财权划分简介如下：

1. 联邦政府的财权

联邦政府虽然依法享有课税权、举债权和发行货币的特权等多种财权，但仍以课税权为主。其原因是，通过举债权所取得的财政收入，最终仍须依靠未来的税收来还本付息，而依靠发行通货作为财政支付手段，也只能在不得已的情况下偶一为之。因此，在正常情况下，所谓财权划分，实际上就是税源的划分。

目前，联邦政府依法可以课征的税种计有关税、遗产及赠予税、特别消费税、个人所得税、公司所得税和社会保险税等。但因在力图推行自由贸易政策的今天，关税收入在税收收入中的比重愈来愈小；而遗产及赠予税，则因联邦政府允许州政府可以从中抵扣80%，以致在联邦税收中的比重也微不足道；至于特别消费税，则因税基范围比较狭窄，以致在税收中的比重也不大。因此，现今联邦政府的主要财力，实际上是根据1913年第十三条宪法修正案有权对任何来源所得课税的规定，以所得为税源的个人所得税、公司所得税和社会保险税等为主体。据统计，联邦税收收入的90%左右均来自以所得为税源的上述三个税种。

2. 州政府的财权

根据联邦宪法的规定，州政府可在州内征收联邦政府未禁止的税收。目前，州政府依法可以征收的税种计有零售销售税、特别消费税、个人及公司所得税、采掘税、遗产及赠予税等。自20世纪30年代以来，在零售阶段就一般消费品的销售额按一定比例税率课征的销售额，一直是州政府的主要税源，平均约占州政府税收收入的50%。但在加利福尼亚州，由于近10年来经济增长较快，人均收入水平较高，加上地方财产税收入的增加受到限制，所以来自个人及公司所得税的收入比重增长较大，而来自销售税的收入比重则相对下降很

多。近年以来，各个州政府基于财政的需要，更在联邦政府未禁止的范围之内多方筹措财政资金，诸如发行彩票、开征污染税、使用税或使用费以及特别消费税等。至于州政府课征的个人及公司所得税，虽然同属联邦政府的税源，但因美国是一个资本和劳动力都可自由流动的国家，各州基于自身经济发展的要求，其所课征的税率都相对很低。以加州为例，个人所得税的边际税率仅为1%～9%；公司所得税的最高边际税率也在8%以下。同时，纳税人向州政府缴纳的个人及公司所得税更可从联邦个人及公司所得税的应税收入中获得扣除，从而可以减轻其重复课税的程度。

此外，州及市政府虽然依法也享有举债权，但州及地方政府通过举债所得的财政收入只能用于公共基本建设之需。

3. 地方政府的财权

美国的地方政府包括县（County）、市（City）、镇（Township）、学区（School District）和特别行政区（Special District）等五类组织形式。地方政府一直以一般财产税为其主要财源，并由地方政府自行征收。财产税收入一向是地方政府支应地方公立中、小学义务教育经费的主要财源。财产税以房地产的估征价值为课税基础。其收入的60%左右来自居民的住宅财产，40%左右来自工商企业财产以及空地和农地财产。财产税收入平均仍占地方税收总额的75%左右。但近年以来，使用费及其他杂项收费项目在地方财政收入中的比重正有日渐上升的趋势。

上述事权和财权的划分，总体来说，具有以下特点：第一，就事权的划分而言，基本上体现了以下的原则，即：凡涉及全国性利益范围者归中央，凡只涉及地方性利益者归地方；凡行动需要一致者归中央，凡行动需要因地制宜者归地方；凡需要高深技巧及智力者归中央，凡需要精细监督者归地方。总之，政府之间既实行分工，又实行协作。第二，就财权的划分而言，一是各级政府均各有其独立的税源，即联邦政府基本上以国民收入为课税基础的所得课税体系为主，其他税源为辅；州政府基本上以国民消费支出为课税基础的商品课税体系为主，其他税费为辅；地方政府基本上以国民财富存量为课税基础的财产课税体系为主，其他税费为辅。税源的划分基本上体现了“效率”“充裕”和“适应”的原则。第三，力求体现财权与事权相互适应的原则，即：凡属州及地方政府的自治或自主事项，原则上由其自有或独立的财源予以支应；凡属上级政府要求或委托下级政府办理的事项，其所需要经费原则上由上级政府承担；凡属上级政府与下级政府或同级政府之间共同承担的任务，其所需经费原则上由上、下级政府或同级政府按一定比例共同承担。第四，基于各个地方经济发展不平衡、财力分布不均的现实情况，联邦及州政府则实行财政补助制度

予以调剂，以保证全国各地人民都能享受到最低标准的公共服务，诸如 12 年制义务教育、最低收入保障以及最低标准的医疗卫生服务等。

反观我国，为了适应社会主义市场经济体制的要求，过去若干年来虽然推行了分税制及其他一些财政制度的改革措施，但现行各级政府之间的财政关系仍然存在很多不足之处：一是各级政府的事权不清，各级政府的职能范围边界不明，从而也使划分各级政府的财权和税源缺乏科学依据。举例来说，烈军属及残疾军人的抚恤福利支出，是否应由烈军属和残疾军人居住所在地的地方财政负担就值得研究。二是各级地方政府的财权与事权仍有很不相适应的地方。当前，各个地方的“三乱”现象屡禁不止，“上面开口子，下面出票子”的现象也时有发生，这都是财权与事权不相适应的具体表现。因此，如何使各级政府的财权与事权相适应，明确各级政府的财政责任，仍将是今后行政改革的重要课题。

二、财政补助款制度比较规范

上级政府对下级政府实行补助款制度，至少具有以下四个方面的作用：一是可以针对各地财力分布不均的现状，调剂盈虚，缩小各地差距，均衡地方发展；二是可以诱导下级政府按照上级政府的政策办事；三是可以保证全体人民都享受到最低标准的物质文化福利；四是可以加强上级政府与下级政府之间的联系，为推行政令和监督下级政府的活动提供有利的条件。

就美国而言，一方面，由于幅员辽阔，各个地方的经济发展不平衡；另一方面，联邦政府拥有全国 60% 以上较具弹性的税源，而州及地方政府的税源却相对较少。再就事权而言，要由州及地方政府直接向公民提供的公共服务种类却相对较多，并且十分分散，其中包括教育、卫生、福利、低租公共住房、公路建设、警察保护、公园及游乐设施、资源和环境保护以及农业服务等各个方面，至于要由联邦政府直接向公民提供的公共服务种类仅限于社会保障福利、退伍军人福利津贴和农民补贴等方面。因此，如何规范财政补助款的分配办法，充分发挥财政补助款制度的作用，进而改善政府之间的财政关系，提高补助款的使用效益，就一直是美国联邦及州政府财政改革的一个经常性课题。

当前，美国的财政补助款制度计分两个层次：一是联邦政府对州及地方政府实行的补助款制度。其补助范围涉及教育、培训和就业、医疗卫生、社会服务、交通运输基础设施建设、社区发展、能源及环境保护等各个方面。二是州政府对地方政府实行的补助款制度。其补助款的大部分均指定用于地方公共教育事业，其余部分则用于道路建设和社会福利等项目。

联邦政府的财政补助制度基本上分为两类：一是定额补助制（Block Grants）。其特点是只规定一般的使用目的，其补助范围包括卫生合作、街道治安、教育、就业和培训、社区发展及社会服务等领域；其受援对象主要是经济比较落后、财政比较困难的地方。这类补助款占联邦政府补助支出的30%左右。二是定项补助制（Categorical Grants）。其特点是指定资金的用途或附加某种条件；其主要目的在于诱导州及地方政府按照联邦政府的政策或计划办事；其受援对象除了州及地方政府以外，还包括一些非政府机构。这类定项补助的方式又可分为以下两种：一是公式补助方式（Formula Grants）。这种方式的定项补助项目占联邦定项补助项目的30%左右。例如，农业补助款的计算公式为：总拨款数×（该州农业人口数÷全国农业人口总数）。二是项目补助方式（Project or Discretionary Grants），即根据申请的项目予以分别评审定案。这种带有一定机动性的补助项目占联邦定项补助项目数的70%左右。不过，上述定项补助项目中的60%左右都要求下级政府要有一定比例的配套资金。其配套资金的比率，少者为5%，多者高达50%。以1990—1991年度为例，全国州政府的财政收入中，平均有25%左右来自联邦政府的补助款；全国地方政府的财政收入中，平均有40%左右来自州及联邦政府的补助款，其中，州政府的补助款平均占地方政府补助收入的90%左右，联邦补助款约占10%。但加州州政府对地方政府的补助款比重则远高于上述的平均数，这是因为加州财政用于地方公立学校的义务教育补助款比较多的缘故。其补助方式是根据当地按加州统一目标税率课征的财产税收入用于学生的人均收入为基础，弥补其差额，使每一学生的人均支出额都能达到加州公认的最低标准。

美国联邦财政补助制度的最大特点有两项：一是每当州及地方政府筹编下年度预算草案期间，联邦预算管理局（OMB）即将下年度的“联邦国内援助目录”（Catalog of Federal Domestic Assistance）预先予以公布，并将申请补助项目的要求和相关规定一律公开刊登于“联邦行政公报”（Federal Register）之中，只要项目的要求与州及地方政府想要办的事情吻合，项目负责人即可准备一份项目建议书提出申请。如此就可有利于保证下级政府预算收支方案的完整性。二是对所有申请补助的项目建议书，都由联邦、州及地方政府三方职能部门的有关专家代表所组成的“政府间关系顾问委员会”（Advisory Committee on Intergovernmental Relations）负责进行评估审议，并同有关部门协商核定，从而有利于保证财政补助款的公开性和公正性。事实上联邦预算管理局只是负责补助支出的总量控制。该委员会的成员包括公共住宅、职业教育、农业、城市改造、机场、高等教育、图书馆、心理卫生、医院、中小学教育、社会福利和公路建设等各个方面在内的三级政府专家代表。如此一来，既可加强

各级政府之间的政治和行政管理方面的联系，又能发挥民主集中制的优点。上述两项特点，也可供我国改进转移支付制度参考。

三、财政预算收支的透明度比较高

从历史的角度来看，政府预算制度的产生、发展和改革过程，就是不断努力提高政府财政预算收支透明度的过程。增加政府财政收支活动的透明度，对内既可减少腐败现象，提高财政资金的使用效率，增进社会公众对政府的公信力，对外也是为了适应国际货币基金等国际经济组织的要求。就加州州议会提供的预算审议资料和文献来看，加州州政府的财政预算收支透明度还是比较高的。其具体的特点表现在以下几个方面：

一是将一般预算基金的收支、特别预算基金的收支和债券基金的收支均纳入州议会预算审查监督的范围之内，政府的组织结构和各个部门的职责也比较清楚，充分体现了预算的完整性和统一性原则，有利于州议会对财政收支活动进行控制和监督。二是州议会对于预算案的审查时间比较充分，有利于州议会对全部财政收支分配活动进行全面的审议。如此，不但可以体现预算的公开性原则，而且更可使有限的财政资金达到各方都能接受的配置要求。三是州议会设有专业性很强而又不带任何党派色彩的预算初审工作机构，为提高州议会的预算审议效率和水平发挥了积极的作用。加州州议会对预算草案进行初步审查分析工作的立法分析室（LAO），计有各类政策及财政问题专家和工作人员共57名，专为州议会及其联合预算委员会的所有成员提供财政及政策信息和咨询服务，对提高州议会的预算审议水平和财政透明度都有很大的帮助。四是州政府虽然依法拥有举债权，但对于一般债务债券（General Obligation Bond）的发行额度和用途却必须通过全州选民投票表决方可，对于特别收益债券（Special Revenue Bond）的发行额度和用途亦须经由州议会审议通过方可。五是对州政府的预算执行情况进行独立的事后审计。为加强对州政府预算执行情况的事后审计监督，检验决策过程中财政收支信息的可靠性，加州州议会于1955年分别设立了州议会联合审计委员会（The Join Legislative Audit Committee）和州审计局（Bureau of State Audit）两个机构。前者是审议机构，后者则是工作机构。州审计局设审计长一名，由联合审计委员会从专业人士中提名三人，由州长从其中选任一人任审计长，任期四年。审计长依法有权聘任副审计长、专业人员、技术人员和办事人员以协助其工作。州审计局的主要任务是，必须对州政府各个部门的财务报表进行年度检查并按照美国政府及美国注册公共会计师学会颁布的准则发布审计报告；必要时还要根据联合审计委员会

的要求进行延伸审计，并对财政支出额达 10 000 美元以上的合同进行检查和审计，以加强对政府不当活动的管理。对政府机构、项目和服务规定要进行定期审计的目的有三：(1) 促进州政府的行政管理及财政政策更趋合理；(2) 为了适应收受大量联邦补助款的规定；(3) 为州政府债券的认购者、债券评级公司和潜在的投资者提供一个独立的财务审计报告。为达到上述目的，州审计长依法有权接触并检查政府任何机构以及市、县、学校或特别行政区的账簿、账户及其他财政收支纪录。州议会联合审计委员会由七名州参议员和七名州众议员组成，必须要有四名以上的州参议员和四名以上的州众议员方能构成法定人数，才能执行委员会的任务。其主要职责则是在对州审计长的审计报告进行审议和核实以后向州议会参、众两院提出最终审计结果报告和建议，以供参、众两院各个政策委员会参考。六是一般预算基金的收支预算案是以占税收总额 50% 以上业已实现的上年度个人及公司所得税收入作为估计基础提出来的，其收支估计具有较高的可靠性。如此，不但有利于实现预算收支平衡的目标，而且也有利于财政资金的调度。七是社会公众易于获得州政府的财政收支分配信息。此外，美国的一切财政收支活动，由于一律必须通过银行系统使用支票作为支付手段，这也为加强财政管理和增加财政透明度提供了一个较好的外部条件。上述这些作法，对于我国如何实行预算改革、提高财政透明度，也具有一定的启示意义。

四、重视人力投资，将教育和医疗卫生事业作为州政府的支出重点

发展教育和医疗卫生事业，通常被认为是提高人力资源质量、促进精神文明和物质文明建设的基础和前提。多数美国人的观点认为，提供公共教育和医疗卫生服务是州及地方政府最重要的职责。

在加州州政府 2000—2001 年度一般预算基金的支出结构中，用于教育的经常性支出即占其支出总额的 50.37%。其中，用于地方社区 12 年制义务教育的支出占 38.83%，占全州社区 12 年制义务教育全年支出总额的 60%左右；用于高等教育的经常性支出则占 11.54%。为所有适龄儿童及青少年提供免费公共教育，一方面固然可以提高劳动者的素质，另一方面也是为所有的国民提供平等的教育和就业机会。不过，如何提高免费公共教育的质量，也是加州州政府十分关注并不断探索的课题。至于成人职业教育、科学研究以及高级专业人才的培养，由于投资大、回收难，更得仰赖由政府财政支助的高等教育机构不可。由于科学技术日新月异和经济全球化，终生学习和继续教育已经成为现代教育事业的时代特征。

其次，加州州政府一般预算基金用于医疗卫生服务的支出占15.6%左右。医疗卫生服务的主要内容，一是为领取福利补助者及其他低收入家庭提供必要的医疗援助；二是为先天性残疾患者及精神病患者提供必要的康复服务；三是防止并控制疾病的流行；四是为了执行联邦和加州州政府的儿童保健合作计划。其主要目的就是要使一般人都能得到最低标准的医疗卫生服务，从而提高国民的整体健康水平，增加劳动力的有效供给。

值此我国正以全面建设小康社会作为未来20年中的奋斗目标之际，如何进一步普及教育并提高教育质量、如何进一步加快发展医疗卫生事业，为所有低收入的家庭和弱势群体也能提供最低标准的医疗卫生服务，从而进一步提高我国人口的科学文化素质、道德素质和健康素质，也仍应是全面建设小康社会过程中的重中之重。

五、重视社会稳定，将贫困人口的最低收入保障和就业服务作为州政府的一项重要任务

在资本主义市场条件下，由于存在收入和财富分配不平等以及经济周期的波动，从而必然会导致社会上的部分人口和弱势群体总是处于失业和贫困的状态之中。历史经验告诉人们，社会上如有大量的失业人口和众多生计无着的人群存在，必将会导致社会的动荡不安，从而影响经济的健康发展和政局的稳定。因此，如何减少失业，缓和贫困，也就成了美国联邦及州和地方政府的共同任务。以2000—2001年度为例，加州州政府为配合联邦政府的社会福利政策，直接用于收入保障、就业培训以及为其他老弱病残等弱势群体的社会服务支出即达80亿美元之多，居一般预算基金支出项目的第三位。而由联邦政府向加州提供的收入保障等补助款则远远大于加州州政府用于这方面的直接支出。由此亦可见各级政府对社会稳定的重视程度。

值此我国推行社会主义市场经济体制的过程中，也必然会产生收入分配的不平等和经济的周期波动，再加上我国地区经济发展的严重不平衡，因而也将不可避免地会导致一部分人要经常遭遇失业和贫困的不幸困境。因此，如何减少失业，缓和贫困，维护社会稳定，进而为推动改革和发展创造有利条件，也应当是我国各级政府的一项重要任务。对此，尤其希望中央政府更能进一步发挥收入再分配的职能。

六、重视社会秩序，将打击和防止犯罪活动视为州政府的重要职责

一个地区的经济发展如何，人们的生活质量怎样，在很大程度上与当地的社会治安和社会秩序是否良好具有密切的关系。根据美国各级政府的分工，保护公民的生命和财产安全是州政府的直接责任。为此，加州州政府 2000—2001 年度一般预算基金用于司法及刑事审判的经常性支出即达 78 亿美元，居一般预算基金支出的第四位。其中，用于罪犯的监禁改造支出即占其支出额的 55%以上。此外，还不包括州政府用于直接负责社会治安工作的公路巡逻部和国民警卫队的各项支出。[①]

值此我国推行市场经济发展的过程中，由于地区经济发展的不平衡，经济结构的不断调整，闲置劳动力的流动性日益加剧，加上外界腐朽生活方式的示范作用，也必会导致种种犯罪活动的发生，从而严重影响社会治安和人们的正常生活秩序。因此，如何更加有效地打击并防止犯罪活动，也应是各级地方政府的重要职责。

七、重视交通运输基础设施的建设，将交通运输的便利和安全作为州政府的公共投资重点

交通运输基础设施具有公共品的性质，因此，只有由政府投资兴建维护，才可能实现便利、安全和降低运输成本的目的。以 2000—2001 年度为例，加州州政府为了改善加州境内的运输条件，共筹集财政投资资金 96 亿美元。其支出重点为：(1) 实施“交通拥挤缓解计划”。其内容包括：(a) 加强城市公共交通系统的建设，诸如城市公共汽车、城市间高速铁路以及水上轮渡建设等；(b) 改进公路建设，诸如道路主体枢纽的改造、汽车单行道的拓宽以及分流车辆单行道的兴建等。(2) 加速完成州内所有公路桥梁和七座收费大桥的防震改造工作项目。(3) 根据州内车辆和驾驶人员数量的增长情况增加公路巡逻部的人员，以便使加州公路系统上的人流和物流获得安全、合法和高效的保障。

在此，特别值得一提的是，加州州政府对于很多具有收益性的基础建设项

---

① 根据加州惯例，公路治安由直属于州政府的公路巡逻部负责，城市及县区的治安由直属于地方政府的警察局负责。至于国民警卫队，则在州长直接指挥下，为州内紧急重大公共安全事件提供支援，其职能实相当于我国的武警部队。据统计，美国负责社会治安工作的警力分配比例是：市警占 60%，县警占 30%，州警占 9%。

目，往往通过发行"收益债券"（Revenue Bond）来筹集巨额投资资金，使之能在短期内建成使用并产生效益，然后利用其逐年产生的收益还本付息。如此，既能缩短建设周期，又能降低社会成本，促进经济迅速发展。以湖南省"长益公路"建设为例，由于省政府受到不能发行类似于加州的收益性建设债券的限制，只能以长益公路25年的收费权为代价做交易，引进私人资本投资建设。但据有关方面测算，由于人流和物流的迅速增长，估计只要12年左右就可将其投资的全部本息回收，其余13年的收费收益均将归其投资者私人所得；反之，如由省政府比照加州州政府的筹资办法，长益公路的收费于12年以后就可停止。或者，亦可将其余13年的收费收益用于其他地方的公路建设。若能如此，就可大大降低全省交通运输的社会成本，增加全省的社会效益。

随着我国市场经济活动的迅速发展，在我省交通运输系统上的人流和物流也必将迅速增长，如何加速我省交通运输建设，提高我省交通运输的便利和安全程度，也是我省全面建设小康社会过程中不可忽视的课题。

八、重视资源和环境保护，密切配合执行联邦政府的可持续发展战略

土地、水和空气是人类赖以持续生存和发展的基本资源。因此，在经济发展过程中，资源和环境是一种极其重要的生产要素。为了发展经济而开发利用资源时，如果不兼顾环境保护和生态平衡，不但会严重影响人们的生活质量，而且还会对整个国家的未来带来灾难性的后果。

自1899年至1990年期间，美国国会曾经先后通过并颁布多达18项关于环境保护的重要法案，但直至1969年国会通过"全国环境政策法案"（National Environmental Policy Act）之后，联邦政府才根据上述法案设立环境质量委员会（Council for Environmental Quality）和环境保护署（EPA）负责制定并执行范围广泛的环保计划。资源和环境保护既是一个全国性的问题，也与地方上一般人民的长远利益息息相关，因此，如何加强资源和环境保护也就成了联邦及州和地方政府的共同任务。加州州政府为了配合执行联邦政府的环保政策，多年以来一直都将本州的资源和环境保护工作视为政府的重要职责之一。该州财政支出结构就可以证明这一点。

我国在过去很长一段时期，曾经为了加速经济发展而忽略了资源和环境保护，以致造成大量水土流失，使水和空气也受到不同程度的污染，严重影响生态平衡和人们的生活质量，对此我们已有深刻的教训。由于资源分布于全国的各个地方，所以，今后如何总结国内外的经验教训，认真配合执行中央的可持续发展战略，切实加强本地的资源和环境保护工作，实为各级地方政府不可推

卸的责任。

九、重视对企业商业行为的监管，将维护市场的公平竞争环境和消费者的合法权益作为州政府的重要职能

市场的竞争机制虽然是促进生产力发展的推动力，但实践证明，市场经济活动如果没有保护公平竞争的法律加以规范，就会是一片混乱；企业的商业行为如果没有政府依法加以监管，就会充满尔虞我诈的不正之风，因而也就不能给广大的消费者带来任何好处。加州州政府对企业的商业行为实施直接监管的主要任务有二：一是保护竞争；二是保护消费者。

保护竞争，就是要求企业的商业行为必须符合美国国会通过并颁布的一系列“反托拉斯法”（Antitrust Laws）的要求。所谓反托拉斯法，就是反垄断法。其基本精神是：（1）增加企业之间的有效竞争，特别是要促进大型企业之间的有效竞争；（2）减少经济权力的集中程度；（3）在商业上采取的一切不公平竞争方法都应被视为非法的行为。因为市场经济体制只有在公平竞争的条件下才能发挥其应有的积极作用，即：使产品按公平合理的价格出售；使企业赚取公平合理的利润；使高效率的企业取代低效率的企业。

保护消费者，就是要求企业的商业行为必须符合美国国会通过并颁布的一系列保护消费者权益的法律规定。应受政府依法保护的消费者基本权利有四：一是选择权；二是知情权；三是听证权；四是安全权。

我们认为，维护市场的公平竞争环境和广大消费者的合法权益也将是我们不断完善社会主义市场经济体制过程中的重要组成部分。由于各级地方政府最接近企业和消费者，因此，如何就近依法加强对企业商业行为的监管，切实维护市场的公平竞争环境和消费者的合法权益，也应当是我们各级地方政府的重要职责。

十、重视公教人员的退休福利保障，将公教人员的退休养老金和医疗保险金纳入州政府的财政预算管理

由于政府的公务人员（包括职业军人）是维护国家稳定的基本力量，而公立学校的教育工作者则是科教兴国的骨干队伍，因此，世界上的大多数国家，莫不对国家的公教人员实行比较优厚可靠的退休福利保障。从加州公教人员的退休福利情况来看，不但将其退休养老金和医疗保险金纳入州财政的预算管理，而且还由州财政提供牙科保险补助，这在美国的现行社会保障制度中也算是一种最宽厚的福利待遇。由此可见，加州的公教人员退休福利制度显然也与

其他一些发达国家所实行的公教人员退休福利政策精神基本相似。

公教人员的退休福利，实际上就是现在在职公教人员的一种“延期报酬”(Deferred Remuneration)。随着我国市场经济的迅速发展，人才的流动性和选择性日益增大，为了吸引并留住更多的优秀人才终生献身于政府部门和科技教育工作，政府似乎亦可考虑在实行精兵政策的同时，采取比现行退休福利制度更加优厚稳定的退休福利政策。

参考文献

[1] LAO Report. Overview of the 2000—2001 Governor's Budget [R]. California: Jan. 14, 2000.

[2] LAO Report. California Tax Policy and the Internet [R]. California: Jan. 31, 2000.

[3] Legislative Analysis Office to the Joint Legislative Budget Committee. Analysis of the 2000—2001 Budget Bill [R]. California: Feb. 17, 2000.

[4] LAO Report. Overview of the 2000—2001 May Revision [R]. California: May. 17, 2000.

[5] LAO Report. Major Features of the 2000 California Budget [R]. California: Jul. 3, 2000.

[6] Elizabeth G. Hill. California Spending Plan 2000—2001 [R]. California: Aug. 2000.

[7] Elizabeth G. Hill, Legislative Analyst. California's Fiscal Outlook, LAO Projections 2000—2001 through 2005—2006 [R]. California: Nov. 2000.

[8] Elizabeth G. Hill, Legislative Analyst. The 2000—2001 Budget: Perspectives and Issues [R]. California: 2000.

注：以上英文文献资料均系由美国加州州议会立法分析室所提供。读者如需了解该州州政府的最新财政预算资讯，可至下述网址浏览或下载。其网址为 www. lao. ca. gov.